

Institutioneller Wandel und europäische Integration: Der Einfluß des EU- Beitrittsprozesses auf die Politikgestaltung in Polen, Tschechien und Ungarn

DISSERTATION

Zur Erlangung des akademischen Grades
doctor philosophiae (Dr. phil.)

eingereicht an der Philosophische Fakultät III
der Humboldt-Universität zu Berlin

von

Orkan Kösemen

Dekan der Philosophischen Fakultät III: Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Gutachter: 1. Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner
2. Prof. Dr. Silvia von Steinsdorff

eingereicht: 19.01.2005

Datum der Promotion: 12.07.2005

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Untersuchung des institutionellen Wandels in Polen, Tschechien und Ungarn während ihres Beitrittsprozesses zur Europäischen Union. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den dabei entstandenen Wechselwirkungen zwischen Parteipolitik und den Beitrittsbemühungen.

Die Entwicklungen in Mittelosteuropa nach dem Ende der Blockkonfrontation zwang die neuen Demokratien in der Region in einen Zustand des demokratischen und ökonomischen Wettbewerbs um den Zutritt zu westeuropäischen Strukturen, die Wohlstand und Sicherheit versprachen. Die Mitgliedschaft in der EU wurde von ihnen als oberstes Ziel, wenn nicht sogar als Belohnung, ihrer gesellschaftlichen Transformation verstanden. Die Konsolidierung der Demokratie war – im Gegensatz zur vorherigen Demokratisierung – in diesem Zusammenhang keine explizite Anforderung, sondern eine positive Prognose, die spätestens mit der EU-Mitgliedschaft der Realität entsprechen sollte.

Das Kernstück dieser Arbeit ist die komparative Dreiländerstudie, in der die innenpolitischen Ereignisse, die Motive der Akteure, die Funktionalität der jeweiligen politischen Systeme und deren Entwicklung nach der Errichtung der Demokratie verglichen werden. Außerdem werden die Strukturen untersucht, die von den Kandidatenländern erschaffen worden sind, um den Beitritt zu organisieren. Die abschließende Bewertung erfolgt hinsichtlich der Gründe, die für etwaige institutionelle Veränderungen verantwortlich waren sind und arbeitet die europapolitischen Determinanten für das Akteursverhalten heraus.

Die Verknüpfung von externer Einflußnahme mit institutionellem Wandel im Inneren führt zu folgenden politikwissenschaftlich relevanten Fragen: In wie weit hat der Beitrittsprozeß einen Einfluß auf die Konsolidierung der Demokratie in den Kandidatenländern gehabt? Hatte der Beitrittsprozeß kurz- oder langfristige Veränderungen in den politischen Systemen dieser Länder zur Folge? Haben die nationalen Akteure versucht, den Beitrittsprozeß für ihre eigenen politischen Ziele zu instrumentalisieren? Die Beantwortung dieser Fragen wird helfen, die innenpolitischen Konsequenzen zukünftiger Erweiterungsrounden besser einzuschätzen, einschließlich den dabei zu erwartenden politischen Wechselwirkungen auf der nationalen Ebene der neuen Mitgliedsstaaten.

Schlagwörter: EU, Erweiterung, Polen, Tschechien, Ungarn, Konsolidierung, Demokratisierung, Transformation, Parteiensysteme

Abstract

The present work deals with the research of institutional change in Poland, the Czech Republic and Hungary during the accession process to the European Union. The main emphasis rests on the interaction between domestic party politics and accession efforts that took place during this period.

The developments in Central Eastern Europe after the end of the East-West conflict forced the new democracies of the region into a state of economic competition for entry to West European structures that promised wealth and security. The membership in the EU was perceived as the main foreign policy objective if not as the reward for their societal transformation. The consolidation of democracy – in contrast to the previous democratization that took place – wasn't a specific requirement in this context. Instead it was a positive prediction which was believed to come true with the EU-membership at the latest.

The central element of this work is a comparative three country study, analyzing the domestic political events, the motives of the actors, the functionality of the given political systems and their development after the initial establishment of institutional democracy. Furthermore it includes an examination of the structures that have been created by the candidate countries for organizing their accession to the EU. The final evaluation is done in regard to the reasons responsible for domestic institutional changes and means an attempt to work out the Europe centered determinants of the domestic actors' behaviours.

The linking of external influence to domestic institutional change leads to the following questions relevant to political science: To what extent the accession process had an impact on the consolidation of democracy in the candidate countries? Has the accession process caused any short or long term changes in the political systems of these countries? Have the domestic actors tried to utilize the accession process for their own political interests? The answers to these questions will help evaluating the domestic consequences of future enlargement rounds, including the correlations on the national level of the new member states.

Keywords: EU, enlargement, Poland, Czech Republic, Hungary, consolidation, democratization, transformation, party systems

Danksagung

Ich danke der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Humboldt-Universität zu Berlin für die großzügige finanzielle Unterstützung und die Bereitstellung wissenschaftlicher Ressourcen. Ohne die Förderung im Rahmen des Graduiertenkollegs "Das neue Europa" hätte die vorliegende Arbeit nicht verwirklicht werden können.

Für die Betreuung der Arbeit geht mein Dank an Prof. Gert-Joachim Glaeßner.

Für die Lektüre und Korrektur einzelner Kapitel danke ich Kristoffer Born, Hilmar Poganatz, Daniela Heemeier, Philipp Bülow und insbesondere Christian Kiefer, der mir mit seiner moralischen Unterstützung eine große Hilfe während dieser Zeit gewesen ist.

Ein besonderer Dank gilt meinen Eltern.

Berlin, im Oktober 2005 Orkan Kösemen

"A map of the world that does not include Utopia is not worth even glancing at, for it leaves out the one country at which humanity is always landing."

Oscar Wilde, The soul of man under socialism

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Einleitung	12
1. Theorien des institutionellen Wandels.....	20
1.1 Klärung der Begriffe	22
<i>Nationale Institutionen.....</i>	<i>22</i>
<i>Demokratisierung und Institutionalisierung.....</i>	<i>23</i>
<i>Konsolidierung.....</i>	<i>25</i>
<i>Europäisierung.....</i>	<i>27</i>
1.2 Theoriesynthese: Akteur und Struktur, nationale und internationale Ebene	28
1.2.1 Determinanten der internationalen Ebene.....	32
<i>Die schwindende Qualität der Anarchie in Anbetracht von Interdependenz.....</i>	<i>33</i>
<i>Der Druck nach Demokratie</i>	<i>35</i>
1.2.2 Determinanten der nationalen Ebene	36
<i>Institutionelle Strukturen.....</i>	<i>37</i>
<i>Der Aspekt der begrenzten Rationalität</i>	<i>38</i>
<i>Die Logik des Angebrachten</i>	<i>40</i>
1.3 Institutioneller Wandel auf der innerstaatlichen Ebene	41
1.3.1 Politische Parteien als maßgebliche Akteure	42
1.3.2 Pfad der Entscheidungsfindung und Vetopunkte.....	44
2. Die Europäische Union als externer Akteur.....	47
2.1 Von den Europaabkommen bis zur Heranführungsstrategie: Der Imperativ der Ökonomie.....	50
3. Politische Rahmenbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn.....	56
3.1 Polen	56
3.3.1 Das Regierungssystem Polens: Das konfliktreiche Erbe eines ausgehandelten Regimewechsels.....	56
3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien.....	59
<i>SLD – Die Post-Kommunisten haben sich erfolgreich als Technokraten etabliert, ohne die Vergangenheit bewältigen zu müssen.....</i>	<i>59</i>
<i>UP – Marginalisiert nach der Übereinkunft mit den Post-Kommunisten</i>	<i>63</i>
<i>UW – Die Partei der Reformer hat es versäumt, sich zu modernisieren</i>	<i>66</i>
<i>PSL – Eine Klientelpartei zwischen Regierungsverantwortung und populistischer Konkurrenz.....</i>	<i>70</i>
<i>AWS – Der rechte Parteienblock hat sich selbst in die Niederlage geführt</i>	<i>74</i>
<i>SO und LPR – Politischer Aufstieg durch populistische Fundamentalopposition</i>	<i>80</i>

3.2	Tschechien	84
3.3.1	Das Regierungssystem Tschechiens: Die wiederholte Beugung der institutionellen Spielregeln durch die Akteure	84
3.3.2	Parteien, Programmatik und Konfliktlinien.....	87
	<i>ODS – Die Partei des politischen Übervaters Václav Klaus hat sich trotz chamäleonartiger Rhetorik die Aura der Kompetenz erhalten</i>	<i>87</i>
	<i>Die Koalition – Nach politischen Fehlkalkulationen schließen sich die liberalen Parteien aus strukturellen Zwängen zusammen</i>	<i>90</i>
	<i>ČSSD – Nach der pragmatischen Machtübernahme offenbart sich die fehlende Konsolidierung der Partei.....</i>	<i>95</i>
	<i>KSCM – Trotz ausbleibender ideologischer Wende werden die Neokommunisten durch das Machtkartell der großen Parteien gestärkt</i>	<i>99</i>
3.3	Ungarn.....	104
3.3.1	Das Regierungssystem Ungarns: Ein starkes Verfassungsgericht schützt die institutionellen Spielregeln vor parteipolitischer Instrumentalisierung.....	104
3.3.2	Parteien, Programmatik und Konfliktlinien.....	107
	<i>MSZP – Die Post-Kommunisten etablieren sich als linke Kraft und Meinungsführer der „Urbanen“ aufgrund einer ideologiefreien Politik</i>	<i>107</i>
	<i>SZDSZ – Die „sozialdemokratisierten“ Liberalen sind politisch in einer Sackgasse</i>	<i>112</i>
	<i>MDF – Der Abstieg zu einer politisch abhängigen Splitterpartei nach programmatischer Aushöhlung.....</i>	<i>116</i>
	<i>FIDESZ – Zielbewußter Aufstieg zur Volkspartei mit Alleinvertretungsanspruch für die ungarische Nation.....</i>	<i>121</i>
	<i>KDNP, FKgP und MIÉP – Die Opfer der Konsolidierung des rechten Lagers</i>	<i>127</i>
4.	Akteursverhalten in der Innenpolitik: Leitlinien und europäischer Bezug ..	133
4.1	Polen	134
4.3.1	Der Versuch der SLD, die ideologische Kluft durch die Westanbindung zu überwinden (1993-1997).....	134
4.3.2	Sammelbecken AWS: Bindeglied Euroskeptizismus (1997-2001)	141
4.3.3	Der EU-Beitritt als Überlebensstrategie der Regierung Miller (ab 2001)	146
4.2	Tschechien	152
4.3.1	Konflikt um akkumulierte institutionelle Macht aufgrund einer eiligen Verfassungsgebung (1993-1996).....	152
4.3.2	Die politische Stabilität wird taktischen Erwägungen geopfert (1996-1998).....	157
4.3.3	Informelle Übereinkunft der beiden Volksparteien entgegen des Verständnisses einer parlamentarischen Demokratie (1998-2002)	164
4.3.4	Die Beitrittsperspektive zur EU ermöglicht das Zustandekommen einer knappen Regierungsmehrheit (ab 2002).....	171
4.3	Ungarn.....	177
4.3.1	Schnelle Beseitigung der Defekte des verhandelten Überganges (1990-1994)....	177
4.3.2	Freiwillige Selbstbeschränkung der Post-Kommunisten aufgrund von Legitimationsbedenken (1994-1998)	182
4.3.3	FIDESZ betreibt den Umbau des Staates auf allen Ebenen (1998-2002).....	190
4.3.4	Der EU-Beitritt als innenpolitisches Kräfteressen (ab 2002).....	196

5. Die beitriffsbezogenen Regierungsinstitutionen der Kandidatenländer: Aneignung von politischen Ressourcen durch die Akteure	203
5.1 Polen: Die Organisation des Beitritts leidet unter strukturellen und politischen Konflikten	204
5.2 Tschechien: Die Vernachlässigung von Beitrittsinstitutionen aufgrund von Parteiideologie führt zur Bildung ineffizienter Parallelstrukturen.....	218
5.3 Ungarn: Starker Einfluß des Ministerpräsidenten auf die Beitrittsinstitutionen durch gezielte Konzentration der Entscheidungsstrukturen	230
6. Institutioneller Wandel in Mitteleuropa im Spannungsfeld von Parteienwettbewerb und europäischer Integration.....	243
6.1 Die europäische Dimension	243
6.2 Die Interessenstrukturen der nationalen Akteure.....	250
6.3 Entscheidungspfade der institutionellen Entwicklung.....	258
7. Zusammenfassende Interpretation: Konditionalität, Konsolidierung und institutioneller Wandel.....	272
Anhang	281
Literaturverzeichnis	286
Selbstständigkeitserklärung	301

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wahlen zum polnischen Sejm 1993.....	134
Tabelle 2: Wahl des polnischen Staatspräsidenten 1995	139
Tabelle 3: Wahlen zum polnischen Sejm 1997.....	142
Tabelle 4: Wahl des polnischen Staatspräsidenten 2000	145
Tabelle 5: Wahlen zum polnischen Sejm 2001.....	148
Tabelle 6: Wahlen zum tschechischen Nationalrat der ČSFR 1992	154
Tabelle 7: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 1996	158
Tabelle 8: Wahlen zum tschechischen Senat 1996.....	160
Tabelle 9: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 1998	165
Tabelle 10: Wahlen zum tschechischen Senat 2000.....	168
Tabelle 11: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 2002	171
Tabelle 12: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1990	178
Tabelle 13: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1994	183
Tabelle 14: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1998	192
Tabelle 15: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 2002	198
Tabelle 16: In den Parlamenten vertretene illoyale und semi-loyale Akteure	256
Tabelle 17: Aktive und passive Veto-Player	259
Tabelle 18: Übersicht der institutionellen Veränderungen	261
Tabelle 19: Übersicht der in den nationalen Parlamenten vertretenen Parteien.....	281
Tabelle 20: Übersicht der Wahlen zum polnischen Sejm 1993-2001.....	282
Tabelle 21: Übersicht der Wahlen zum polnischen Senat 1993-2001	282
Tabelle 22: Übersicht der polnischen Präsidentschaftswahlen 1990-2000.....	283
Tabelle 23: Übersicht der Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 1992-2002	283
Tabelle 24: Übersicht der Wahlen zum tschechischen Senat 1996-2002	283
Tabelle 25: Übersicht der Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1990-2002	284
Tabelle 26: Übersicht der Regierungen 1990/1993-2002	284
Tabelle 27: Übersicht der Regierungsbeauftragten für den Beitrittsprozeß 1991-2003	285

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einflußmuster zwischen Akteuren und ihrer Umgebung auf nationaler und internationaler Ebene	31
Abbildung 2: Pfad der Entscheidungsfindung und Veto-Punkte	45
Abbildung 3: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Januar 1991 - Oktober 1996.....	205
Abbildung 4: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Oktober 1996 - März 1998.....	207
Abbildung 5: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen März 1998 - Oktober 2001.....	210
Abbildung 6: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Oktober 2001 - Juni 2003	215
Abbildung 7: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien September 1993 - Januar 1995.....	219
Abbildung 8: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien Januar 1995 – November 2001	221
Abbildung 9: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien November 2001 - April 2003.....	227
Abbildung 10: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Mai 1990 - Juni 1994	231
Abbildung 11: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 1994 - Juni 1998.....	234
Abbildung 12: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 1998 - Juni 2002	236
Abbildung 13: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 2002 - Juni 2003	239

Abkürzungsverzeichnis

Polen

AWS(P)	Akcja Wyborcza Solidarności (Prawicy) (Wahlaktion Solidarität (der Rechten))
BBWR	Bezpartyjny Bloc dla Wspierania Reformy (Parteiloser Block zur Unterstützung der Reformen)
KLD	Kongres Liberalno-Demokratyczny (Liberal-Demokratischer Kongreß)
KPN	Konfederacja Polski Niepodległej (Konföderation Unabhängiges Polen)
LPR	Liga Polskich Rodzin (Liga der Polnischen Familien)
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (Gesamtpolnische Allianz der Gewerkschaften)
PC	Porozumienie Centrum (Zentrumsallianz)
PChD	Partia Chrzescijańskich Demokratów (Partei der Christlichen Demokraten)
PPChD	Porozumienie Polskich Chrzescijańskich Demokratów (Allianz Polnischer Christlicher Demokraten)
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit)
PLD	Partii Ludowo-Demokratycznej (Demokratische Volkspartei)
PO	Platforma Obywatelska (Bürgerplattform)
PSL-O	Polskie Stronnictwo Ludowe-Odrodzenie (Polnische Bauernpartei-Erneuerung)
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei)
ROAD	Ruch Obywatelski - Akcja Demokratyczna (Bürgerbewegung - Demokratische Aktion)
ROP	Ruch Odbudowy Polski (Bewegung für den Wiederaufbau Polens)
RS	Ruch Społeczne (Soziale Bewegung)
SDPL	Socjaldemokracja Polska (Sozialdemokratie Polens)
SdRP	Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (Sozialdemokratie der Republik Polen)
SKL	Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe (Konservative Volkspartei)
SLD	Sojus Lewicy Demokratycznej (Demokratische Linksallianz)
SO	Samoobrona (Selbstverteidigung)
UD	Unia Demokratyczna (Demokratische Union)
UP	Unia Pracy (Arbeitsunion)
UW	Unia Wolności (Freiheitsunion)
ZChN	Zrzeszenie Chrzescijańsko-Narodowe (Christlich Nationale Vereinigung)
ZSL	Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (Vereinigte Bauernpartei)

Tschechien

ČSSD	Česká Sociální Democraticie (Tschechische Sozialdemokratie)
DEU	Demokratická Unie (Demokratische Union)
HSD-SMS	Hnutí za Samosprávnou Demokracii - Společnost pro Moravu a Slezsko (Bewegung für Autonome Demokratie – Mährisch-Schlesische Partei)
HZDS	Hnutie za Demokratické Slovensko (Bewegung für eine demokratische Slowakei)
KDU-ČSL	Křesťanská Demokratická Unie - Česká Strana Lidová (Christlich Demokratische Union - Tschechische Volkspartei)
KSČ	Komunistická Strana Československa (Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei)
KSČM	Komunistická Strana Čech a Moravy (Kommunistische Partei Böhmens und Mährens)
LB	Levý Blok (Linker Block)
LSU	Liberálně Sociální Unie (Liberal-Soziale Union)
LSNS	Liberální Strana Národně Sociální (Liberal-Soziale Nationalpartei)
ODA	Občanská Demokratická Aliance (Demokratische Bürgerallianz)
ODS	Občanská Demokratická Strana (Demokratische Bürgerpartei)
OF	Občanské Forum (Bürgerforum)
OH	Občanské Hnutí (Bürgerbewegung)
SPR-RSČ	Sdružení Pro Republiku - Republikánská Strana Československá (Gesellschaft für die Republik - Republikanische Partei der Tschechoslowakei; „Republikaner“)
US	Unie Svobody (Freiheitsunion)

Ungarn

FIDESZ	Fiatal Demokraták Szövetsége (Bund der Jungen Demokraten)
FIDESZ-MPP	FIDESZ-Magyar Polgári Párt (Bund der Jungen Demokraten-Ungarische Volkspartei)
FIDESZ-MSZP	FIDESZ-Magyar Polgári Szövetség (Bund der Jungen Demokraten-Ungarisches Bürgerbündnis)
FKgP	Független Kisgazdapárt (Unabhängige Kleinlandwirteparte)
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich Demokratische Volkspartei)
MDF	Magyar Demokrata Fórum (Ungarisches Demokratisches Forum)
MIÉP	Magyar Igazság és Élet Pártja (Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei)
MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt (Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei)
MSZOSZ	Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (Föderation der ungarischen Gewerkschaften)
MSZP	Magyar Szocialista Párt (Ungarische Sozialistische Partei)
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége (Bund der Freien Demokraten)

Literaturverzeichnis

BH	Business Hungary, http://www.amcham.hu/BusinessHungary
BIOST	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
BM	Berliner Morgenpost
BZO	Budapester Zeitung online, http://www.bz.hu
CBOS	(Polish) Public Opinion Research Center, http://www.cbos.pl
CER	Central Europe Review, http://www.ce-review.org
EECR	East European Constitutional Review, http://www.law.nyu.edu/eeecr
EIO	European Intergation Online, http://eiop.or.at
EPERN	European Parties Elections and Referendums Network
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
JFB	Le Journal Francophone de Budapest, http://www.jfb.hu
JoL	Journal of Laws, http://www.giodo.gov.pl/168/j/en
KAS	Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de
o. V.	ohne Verfasser
PZO	Prager Zeitung online, http://www.prager.cz
RFE/RL	Radio Free Europe/Radio Liberty, http://www.rferl.org
SEI	Sussex European Institute, http://www.sussex.ac.uk/sei
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org
SZ	Süddeutsche Zeitung
WV	The Warsaw Voice, http://www.warsawvoice.pl

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Untersuchung des institutionellen Wandels in ausgewählten Staaten Mittelosteuropas während ihres Beitrittsprozesses zur EU. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den dabei entstandenen Wechselwirkungen zwischen Parteipolitik und den Beitrittsbemühungen. Aufgrund der außergewöhnlichen politischen Entwicklungen der letzten fünfzehn Jahre verspricht die Erforschung von institutionellen Veränderungen in dieser Region aufschlußreiche Ergebnisse: Mit dem Ende der Blockkonfrontation zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt erlebten die Staaten Mittelosteuropas einen tiefgreifenden Regimewechsel, der mit dem Aufbau von Demokratien einsetzte und in den gegenwärtigen Bemühungen ihrer Konsolidierung seine Fortsetzung findet.

Im Vergleich zu früheren Demokratisierungswellen in Südamerika und Asien sind die Entwicklungen in Mittelosteuropa durch andere Begleitumstände geprägt: Wie noch niemals zuvor ist die internationale Politik durch Interdependenz und Globalisierung geprägt, die Eliten und die Bevölkerung der post-sozialistischen Länder orientieren sich ausnahmslos am Westen und seinen politischen Systemen, und die Einführung der Demokratie vollzieht sich zeitgleich zu der Errichtung einer Marktwirtschaft. Die Konsequenzen dieser Umstände zwang die neuen Demokratien Mittelosteuropas in einen Zustand des demokratischen und ökonomischen Wettbewerbs um den Zutritt zu westeuropäischen und transatlantischen Strukturen, die Wohlstand und Sicherheit versprochen.¹ Insbesondere die Mitgliedschaft in der Europäischen Union wurde von ihnen als oberstes Ziel, wenn nicht sogar als Belohnung, ihrer gesellschaftlichen Transformation verstanden. Dahingegen stellte aufgrund der neuen Sicherheitswahrnehmung die parallele NATO-Mitgliedschaft die territoriale Unversehrtheit sicher. Eine Mitgliedschaft, die mögliche Bedrohungsszenarien ausräumte und somit die weitere Transformation dieser Länder zumindest durch den Schutz vor potentiellen militärischen Konflikten unterstützte.

So standen anfänglich die staatlichen Bemühungen im Lichte der historischen Wiederkehr nach Europa, die nach 45 Jahren sozialistischer Fehlentwicklung von den mittelosteuropäischen Gesellschaften als eine natürliche Teilnahme an der Idee der europäischen Integration wahrgenommen wurde. Später wich der Idealismus den Erkenntnissen der europäischen Realpolitik. Obwohl die europäische Integration kein

¹ Vgl. Zielonka 2001: 2, 517.

Nullsummenspiel ist und letztendlich alle Beteiligten durch die Kooperation innerhalb der EU einen Vorteil erhalten, müssen Bewerber für eine Mitgliedschaft sich den Beitritt erarbeiten. Die Konsolidierung der Demokratie war in diesem Zusammenhang keine explizite Anforderung, sondern eine positive Prognose, die spätestens mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union der Realität entsprechen sollte.² Dieser von außen herangetragene Anspruch überschneidet sich zu großen Teilen mit den Partikularinteressen der herrschenden Eliten: Auf der einen Seite sollten die demokratischen Systeme durch die Entfaltung einer Marktwirtschaft auf Basis liberaler Ökonomie Zugkraft erhalten, andererseits waren die nationalen Politiker daran interessiert, sich in den neuen politischen Systemen ihrer Länder zu bewähren und waren auf kurzfristige, und insbesondere wohlstandsmehrende, Erfolge angewiesen.³

Somit war es für die beitrittswilligen Staaten kein direkter Widerspruch, sich der Konditionalität des EU-Beitrittsprozesses zu unterwerfen. Konditionalität, wie sie der EU in ihrem Umgang mit den Beitrittskandidaten unterstellt wird, ist im internationalen Kontext die stärkste Art der Einflußnahme in einem Kooperationsverhältnis. Im Falle Mittelosteuropas stellte sie für diese Region auch die einzige langfristige und realistische außenpolitische Alternative dar, wie sogar euroskeptische Politiker in den Kandidatenländern eingestehen mußten: Die politischen und wirtschaftlichen Vorteile einer Mitgliedschaft stellen den Gewinn an Wohlstand aller anderer Szenarien in den Schatten.⁴

In diesem Dreieck aus ökonomischer Transformation, demokratischer Konsolidierung und Parteienwettbewerb befinden sich die nationalen politischen Institutionen: Ihr Funktionieren ist ein Gradmesser für den Zustand der Demokratie und sie legen für die nationalen Akteure die Spielregeln des politischen Wettbewerbs fest, sind selbst aber in letzter Instanz den Konsequenzen von Akteursstrategien unterworfen. Innenpolitik findet nicht im luftleeren Raum statt und jegliche Parteipolitik orientiert sich zumindest an außenpolitischen Gegebenheiten und der Positionierung der eigenen Nation in der internationalen Staatenwelt. Dies trifft um so mehr für die EU-Beitrittskandidaten zu,

² Die Kopenhagener Beitrittskriterien forderten von den Kandidatenländern zum Zeitpunkt der Verhandlungsaufnahme neben wirtschaftlichen und administrativen Fortschritten bestimmte demokratische Standards. Als 1997 die Europäische Kommission den erforderlichen demokratischen Zustand für fünf Kandidaten bestätigt hatte und aufgrund der Gesamtbeurteilung die Eröffnung von Verhandlungen empfahl, spielte anschließend die weitere Konsolidierung – also die Verfestigung – der jeweiligen demokratischen Systeme keine große Rolle, außer ein Beitrittskandidat hätte unzweideutig ein undemokratisches Regime entwickelt.

³ Vgl. Zielonka 2001: 3.

⁴ Vgl. Pridham 1997: 1; Schmitter 1995b: 503.

die über einen langen Zeitraum mit einem externen Akteur die freiwillige Abgabe von Teilen ihrer staatlichen Souveränität und der Übernahme von fremden Gesetzesvorschriften ausgehandelt haben. Kein nationaler Akteur kann die damit verbundenen Konsequenzen für Politik und Gesellschaft ignorieren. Bestenfalls wird der Beitrittsprozeß genutzt, um anstehende Reformen leichter zu bewältigen, im schlimmsten Fall muß sie als Ausrede für eine mißlungene Regierungstätigkeit herhalten. Am wahrscheinlichsten ist jedoch, daß der Beitritt zur EU für die eigenen politischen Interessen instrumentalisiert wird.⁵

Das Kernstück dieser Arbeit ist die komparative Dreiländerstudie, in der die innenpolitischen Ereignisse, die Funktionalität der jeweiligen politischen Systeme und deren Entwicklung nach der Errichtung der Demokratie verglichen werden. Die abschließende Bewertung erfolgt hinsichtlich der Gründe, die für etwaige institutionelle Veränderungen verantwortlich waren bzw. sind und arbeitet die europapolitischen Determinanten für das Akteursverhalten heraus. Dabei ist zu berücksichtigen, daß institutioneller Wandel und demokratische Konsolidierung miteinander verwoben sind, da sie sich gegenseitig beeinflussen. Jedoch ist institutioneller Wandel nicht an sich etwas negatives: Je nach Entwicklung kann institutioneller Wandel gleichermaßen ein Vehikel für eine erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie wie auch ihr Mißlingen sein oder nur die Regeln politischer Machtverteilung verändern, ohne daß demokratische Normen betroffen sind. Wichtig sind die Motive und Interessenlage der Akteure, deren Entscheidungen ausschlaggebend für die institutionelle Entwicklung waren.

Die ausgesprochen starke Orientierung der Beitrittskandidaten an die EU und die politischen wie auch administrativen Verpflichtungen, die dieser Prozeß mit sich bringt, stellt eine bisher einzigartige Situation dar: einen direkten externen Einfluß auf die Innenpolitik eines Staates, der in diesem Ausmaß als Konditionalität verstanden wird. Hierbei fordert die EU die Erfüllung von festgelegten Standards in allen Bereichen der Gesellschaft, wie etwa ein stabiles demokratisches System, eine funktionierende Marktwirtschaft und staatliche Strukturen, die zur Teilnahme an den gemeinsamen Unionspolitiken befähigen. Diese Ziele können nicht erfüllt werden, ohne daß fundamentale Veränderungen in den Beitrittsländern stattfinden. Im Gegensatz zu der herkömmlichen internationalen Einflußnahme (wie z. B. technische und finanzielle Entwicklungshilfe, politischer Druck, Androhung von militärischer Gewalt,

⁵ Vgl. Siedschlag 2000: 266.

Handelsverträge, Tätigkeiten von NGOs), ist die freiwillige Akzeptanz eines einseitigen und formalisierten Verhandlungsprozesses, der eine langfristige Kooperation mit einer gemeinsamen Ausübung von Teilen staatlicher Souveränität zum Ziel hat, ein idealer Untersuchungsgegenstand, um die stetige, geplante und einvernehmliche Gestaltungsmacht von internationalen Organisationen auf einzelne Staaten zu veranschaulichen. Das Besondere an diesem Fall ist die Ausübung von einem Zwang, dem sich die Kandidaten freiwillig unterordneten und die gleichzeitige Übernahme der europäischen Dimension in nationale Politikfelder und in den dort stattfindenden Diskussionsprozessen zwischen Parteien, Eliten und der Öffentlichkeit. Die Verknüpfung von externer Einflußnahme mit institutionellem Wandel im Inneren führt zu folgenden politikwissenschaftlich relevanten Fragen, die das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit definieren:

- In wie weit hat der Beitrittsprozeß einen Einfluß auf die Konsolidierung der Demokratie in den Kandidatenländern gehabt?
- Wie erfolgreich war die EU in der Vermeidung von Entwicklungen, die in den Beitrittsländern zu demokratischen Defekten hätten führen können? Wurden demokratische Unzumutbarkeiten durch den Beitrittsprozeß ausgeräumt?
- Hatte der Beitrittsprozeß kurz- oder langfristige Veränderungen in den politischen Systemen dieser Länder zur Folge? Sind Staaten, die sich in der Phase der demokratischen Konsolidierung befinden, dadurch empfänglicher gegenüber externen Einflüssen geworden?⁶
- Hat sich das Verhaltensmuster der nationalen Akteure im politischen Tagesgeschäft dahingehend verändert, daß sich ein Zusammenhang zu der innerhalb der EU üblichen konsensorientierten Entscheidungsfindung herstellen läßt? Hat also die Fähigkeit, einer supranationalen Organisation beizutreten und an ihren Strukturen teilzuhaben Auswirkung auf die Art der Politikgestaltung auf nationaler Ebene gehabt?
- Haben die nationalen Akteure versucht, den Beitrittsprozeß für ihre eigenen politischen Ziele zu instrumentalisieren? Waren sie damit erfolgreich?

Die Beantwortung dieser Fragen wird helfen, die innenpolitischen Konsequenzen zukünftiger Erweiterungsrounden besser einzuschätzen, einschließlich den dabei zu

⁶ Vgl. Pridham 1995: 458. Pridham wirft eine ähnliche Frage auf, indem er von einer verstärkten Beeinflussung von Staaten durch internationale Faktoren während eines Regimewechsels ausgeht. In seiner Schlußfolgerung empfiehlt er die Ausweitung ähnlicher Untersuchungen auf die anschließende Phase der Konsolidierung, denn „...some effects of external actors or influences carry through well into the consolidation period“. Siehe Pridham 1995: 477.

erwartenden politischen Wechselwirkungen auf der nationalen Ebene. Das übergeordnete Leitmotiv dieses gesamten Themenkomplexes beruht auf der allgemeinen Annahme, daß der Prozeß der europäischen Integration eine nachhaltige domestizierende Wirkung in Mittelosteuropa entfaltet hat. In diesem Zusammenhang bedeutet domestizierend eine Förderung der Regierungsstabilität, die Vermeidung undemokratischen Verhaltens und eine sachunabhängige Selbstbeschränkung der Akteure aus Gründen der Staatsräson. Dies gilt es durch die Bearbeitung der oben geschilderten Fragen letztendlich zu überprüfen.

Die Wahl für die Länderstudien fiel auf Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Diese Staaten unterscheiden sich zwar in politikwissenschaftlicher Hinsicht in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme, doch im Vergleich zu den restlichen Demokratien in Mittelosteuropa weisen sie entscheidende Gemeinsamkeiten auf, die ihre Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Frage, ob der EU-Beitrittsprozeß größere institutionelle Veränderungen bewirkt hat, rechtfertigen: der Regimewechsel verlief unblutig, es haben sich während der Konsolidierungsphase keine demokratischen Defekte manifestiert, die Bevölkerungen fühlen sich aufgrund kultureller und sozialer Verhaltensmuster schon vor dem Beitritt als Teil Westeuropas, die politische Kultur entwickelt sich in ähnlichen Bahnen, sie können am ehesten an eine demokratische Vorkriegstradition anknüpfen, sie sind von allen Beitrittskandidaten der Region am längsten dem Heranführungsprozeß der EU ausgesetzt gewesen und gehörten während des Beitrittsprozesses zu den am weitesten fortgeschrittenen Kandidaten, die sogenannten *front runners*. Ausschlaggebend ist hierbei, daß in der westeuropäischen politischen Wahrnehmung diesen drei Ländern die größte Chance für einen zügigen Beitritt eingeräumt worden war. Im Laufe der 90er Jahre änderte sich diese Einschätzung dahingehend, daß die meisten Kandidaten zum selben Zeitpunkt Mitglied werden sollten. Nichtsdestotrotz war die Möglichkeit einer Erweiterungsrunde ohne Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik für die EU die ganze Zeit über weder denkbar noch war sie erwünscht.

Der Vorwurf, hier würden drei *good cases* miteinander verglichen und somit das Forschungsergebnis von vornherein in eine bestimmte Bahn gelenkt, greift zu kurz. In Polen, Tschechien und Ungarn wurde der Beitrittsprozeß mit schwierigen politischen Konflikten begleitet. So waren zeitweilig euroskeptische Parteien an den Regierungskoalitionen beteiligt. Sie gehörten sogar zu den Staaten, die ihre Absicht, die nationalen Interessen in den Verhandlungen zu verteidigen zu wollen, lautstark bekannt gaben. Schließlich haben acht der zehn mittelosteuropäischen Aspiranten den Beitritt

zum 1. Mai 2004 erreicht (und der Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahre 2007 ist sehr wahrscheinlich), so daß es keinen ausgewiesenen *bad case* gibt, wenn der Erfolg der Beitrittsverhandlungen als Maßstab genommen wird (der ja auch eine Aussage über die demokratischen Verhältnisse darstellt, denn sonst wäre eine Mitgliedschaft ausgeschlossen gewesen). Somit handelt es sich bei den drei ausgesuchten Länder nicht um *good cases* im herkömmlichen Sinne, sondern um die drei wichtigsten Fälle, aus deren Untersuchung sich im Kontext des gesamteuropäischen Integrationsprozesses am ehesten eine Aussage über die wahrscheinliche Verbindung von externen Einflüssen und internem Wandel ableiten läßt.

Der Zeitraum der Untersuchung erstreckt sich von den frühen 90er Jahren bis hin zu den Europareferenden in den Beitrittskandidatenländern im Juli 2003 und umfaßt somit jeweils vier (bzw. drei im Falle Polens) Legislaturperioden. Ausgangspunkt waren die *founding elections* (Ungarn, 1990), der Zeitpunkt der staatlichen Neuordnung (Tschechische Republik, 1993) oder die erste Legislaturperiode, die nicht durch massive Instabilität geprägt war (Polen, 1993). Also jeweils der Beginn der demokratischen Konsolidierung dieser Länder. An einigen Stellen im abschließenden Kapitel war es notwendig, auf Ereignisse einzugehen, die zeitlich nach den Europareferenden einzuordnen sind, aber inhaltlich direkt mit dem Untersuchungsgegenstand in Verbindung stehen und sogar als Abschluß des innenpolitischen Prozesses um den Beitritt gewertet werden können. So läßt der Rücktritt der Ministerpräsidenten aller drei untersuchten Länder kurz nach dem erfolgreich vollzogenen EU-Beitritt zumindest in ihrer Konsequenz auf ähnliche Entwicklungspfade schließen. Ob diese Gemeinsamkeit auf allgemeine Muster osteuropäischer Politik zurückzuführen ist oder als indirektes Produkt einer „beitrittsverhandlungsfreien“ Innenpolitik gesehen werden muß, ist eine Frage, die während der Endphase der Arbeit an Signifikanz gewonnen hat und deren Beantwortung dementsprechend in der Schlußbetrachtung ihren Eingang findet.

Die vorliegende Arbeit ist wie folgt strukturiert: Im Anschluß folgt das erste Kapitel, in dem das theoretische Fundament dargelegt wird, das den Länderstudien und insbesondere den daraus abgeleiteten Überlegungen als Orientierung und Bewertungsmaßstab dienen soll. Hierbei werden die zentralen Begriffe definiert (1.1), und eine Theoriesynthese aus akteur- und strukturzentrierten Ansätzen betrieben (1.2), die es ermöglicht, politische Parteien als relevante Akteure für den institutionellen Wandel auf nationaler Ebene zu identifizieren (1.3) und in Einklang mit den strukturellen Determinanten des europäischen Umfelds, sowie der nationalen Ebene zu bringen. Kapitel 2 wendet sich der Europäischen Union als maßgeblicher externer

Akteur zu, sowie der von ihr praktizierten Politik in Bezug auf den Erweiterungsprozeß. Die allgemeine Interessenlage der EU gegenüber den Beitrittskandidaten wird ebenso umrissen wie die formale Beitrittspolitik und die administrative Gestaltung der Erweiterung (2.1). Kapitel 3 skizziert die politischen Systeme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik. Die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen werden kurz vorgestellt und sind als Basis für die Länderstudien zu verstehen. Den größten Teil dieses Abschnittes nimmt die Betrachtung der im Parlament vertretenen Parteien ein, die – wie oben angeführt – als maßgebliche Akteure der nationalen Ebene gelten. Hier werden die parteiinternen Entwicklungen nachgezeichnet und die Agenden der politischen Lager, einschließlich der gesellschaftlichen Konfliktlinien auf denen sie beruhen, aufgezeigt. In Kapitel 4 folgt eine chronologisch angelegte Analyse der Innenpolitik dieser Länder, soweit die Ereignisse institutionelle Veränderungen betrafen oder europapolitische Bezüge aufwiesen. Anhand der dargelegten Geschehnisse wird die Motivation der jeweiligen beteiligten Akteure deutlich und in wie weit sich diese von Parteiprogrammatik, Machtwillen oder europäischen Zwängen leiten ließen. Kapitel 5 widmet sich den von den Kandidaten geschaffenen nationalen Strukturen, mit denen der Beitritt ihrerseits vorbereitet wurde: die Rolle der Verhandlungsführung, die politische Machtverteilung und die bürokratischen Hierarchien, verantwortlich für die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse. Insbesondere die Entwicklung dieser Strukturen und ihre Verwendung für parteipolitische Zwecke sollen verdeutlicht werden. Hierbei sollen die regierungsinternen, beitriffsbezogenen Mechanismen veranschaulicht werden, von denen die Beteiligten sich mitunter politische Vorteile versprochen.

Das abschließende Kapitel 6 führt die Erkenntnisse, die in den Kapiteln 2 bis 5 erarbeitet wurden gemäß der vorangestellten Fragen zusammen: die Gestaltung der Erweiterung seitens der EU, das Verhalten der nationalen Akteure und ihre Beweggründe, die Signifikanz der europäischen Agenda in der Innenpolitik, die Hintergründe der institutionellen Veränderungen und die Organisation der Beitrittsvorbereitungen. Diese Aspekte werden in ihrer Gesamtheit nach der in dem Theoriekapitel aufgestellten Systematik untereinander abgegrenzt. Also die Art (Akteur oder Struktur) und Herkunft (nationale oder internationale Ebene) der Determinanten, die ausschlaggebend für bestimmte Entwicklungen waren. Hierbei ist es wichtig, Ursache, Wirkung und Ergebnis der einzelnen Ereignisse zu identifizieren und in eine Kausalkette einzufügen, damit eine gültige Aussage hinsichtlich des Ablaufs getroffen werden kann. Aus den sich abzeichnenden Mustern der einzelnen Fälle lassen sich

anschließend Schlußfolgerungen ableiten, die zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge zwischen europäischer Integration und institutionellem Wandel beitragen werden.

1. Theorien des institutionellen Wandels

Der Begriff „Theorien des institutionellen Wandels“ mag für Politikwissenschaftler irreführend klingen: Die Benennung als eigenständiger Theoriezweig ist neu, denn der Aspekt der institutionellen Entwicklung ist generell eingebettet in Theorien des Regimewechsels, der Transformation, der Demokratisierung oder in die der demokratischen Konsolidierung. In diesen Fällen ist die Sichtweise auf institutionellen Wandel ein anderer, ein breiterer, als der dieser Arbeit. Wo in der klassischen Transformationsforschung institutioneller Wandel entweder als eine Voraussetzung, eine Begleiterscheinung oder eine politische Konsequenz des gesellschaftlichen Überganges angesehen wird – womöglich noch als mechanisches Produkt eines *institutional engineering* vom Reißbrett – liegt den Länderanalysen der folgenden Kapitel in erster Linie ein anderes Verständnis zugrunde: Institutioneller Wandel als ein Resultat von Interaktion zwischen relevanten Akteuren und innerstaatlichen Strukturen, die innerhalb des politischen Systems und unter einem Schirm externer Einflüsse stattfindet, deren Grad an Relevanz das wissenschaftliche Interesse dieser Arbeit darstellt. Durch diese Betrachtungsweise wird der institutionelle Wandel aus dem starren Korsett der Untersuchungen von Regimewechsels herausgelöst und erhält eine Bedeutung, die über das bisherige wissenschaftliche Verständnis als eines von vielen Transformationsphänomenen hinausgeht.

Die theoretische Basis hierfür bilden ausgewählte Elemente der oben aufgezählten Theorien, die miteinander kombiniert werden und dadurch spezifisch auf den institutionellen Wandel angepaßt sind. Bei der Sichtung der wissenschaftlichen Literatur offenbaren sich folgende Sachverhalte:

1. Im Gegensatz zu den Darstellungen des Zustandes der Demokratie in Mitteleuropa einschließlich der institutionellen Strukturen nach der Übergangsphase, existieren nur wenige Versuche, die den weiterhin laufenden Prozeß der Konsolidierung untersuchen.
2. Der wissenschaftliche Disput, ob eine struktur- oder akteurszentrierte Ansicht der Schlüssel zur Erklärung institutionellen Wandels ist, kann aufgelöst werden, indem eine Theoriesynthese betrieben wird, die Elemente beider Denkansätze vereint.
3. Der internationale Einfluß auf den demokratischen Übergang wie auch auf die Phase der Konsolidierung ist weitgehend unerforscht.⁷

⁷ Vgl. Dawisha 1997: 43; Plasser 1997: 19; Merkel 1994: 303; Pridham 1995: 449.

Warum ist die Konsolidierung für die vorliegende Arbeit von höherem Stellenwert als die Demokratisierung? Die Konsolidierung von Demokratie ist nicht nur die Weiterführung des Demokratisierungsprozesses, sondern auch der Lackmustest für die geschaffenen innerstaatlichen Institutionen, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen. Das Ereignis der Demokratisierung und die anfänglichen institutionellen Rahmenbedingungen sind hauptsächlich ein Produkt der Verhandlungen⁸ während eines Regimewechsels, wohingegen demokratische Konsolidierung den Versuch darstellt, Demokratie zu praktizieren. Innerstaatliche Institutionen werden während der Demokratisierungsphase, bzw. der „Institutionalisierung der Demokratie“⁹, erschaffen, sind jedoch möglichen Veränderungen während der Konsolidierung ausgesetzt, weil ursprüngliche Defekte entweder korrigiert werden oder zu größeren Verzerrungen führen. Dies ist der Zeitraum, in dem Institutionen sich den realen Umständen des Politikbetriebes anpassen, wo Akteure die neuen Strukturen entweder akzeptieren oder aber ablehnen und zu verändern versuchen. Um den stetigen und beabsichtigten institutionellen Wandel zu verstehen, ist es notwendig, die Bemühungen der Akteure während der Konsolidierung zu analysieren, anstatt sich auf die Entstehung des institutionellen Rahmens während eines Regimewechsels zu konzentrieren.¹⁰

Die Idee der Theoriesynthese von Struktur und Akteur, mit der gemäß des *new institutionalism* institutioneller Wandel besser erklärt werden kann, bedarf jedoch einer Ausweitung auf die Betrachtung von möglichen internationalen Einflüssen.¹¹ Die bislang übliche Beschränkung des externen Einflusses auf die erste Phase der politischen Transformation von Staaten, dem Regimewechsel also, wird der

⁸ Die Verhandlungen zwischen dem autoritären Regime, bestehend aus Reformern und Hardlinern, und der Opposition, die sich wiederum in Moderate und Radikale aufteilt. Im Verlauf des Regimewechsels kommt es auch zu Konflikten zwischen den Parteien der eigenen Seite, deren Ausgang die zukünftige Gestalt des politischen Systems bestimmt. Für eine detaillierte Beschreibung der Verhandlungsprozesse während eines Regimewechsels vgl. Przeworski 1991: 66-88. Für eine tiefergehende Analyse der Verhandlungen, die in mittelosteuropäischen Staaten stattgefunden haben vgl. Merkel 1999: 397-442.

⁹ Siehe Merkel 1999: 120. Merkel unterscheidet zwischen drei Phasen der Transformation (also dem Systemwechsel) 1. Regimewechsel, also das Ende des autokratischen Regimes. Auch als Liberalisation bezeichnet; 2. Demokratisierung, also die Institutionalisierung der Demokratie; und 3. die Konsolidierung von Demokratie. Dies sind die Idealtypen, die sich aber in der Realität häufig überschneiden.

¹⁰ Vgl. Plasser 1997: 78-79; Morlino 1995: 573. Für die tiefergehende Unterscheidung zwischen Demokratisierung und Konsolidierung siehe Abschnitt 1.1.

¹¹ Vgl. Bos 1994: 103.

tatsächlichen Staatenwelt nicht gerecht, insbesondere in Hinblick auf die europäische Integration.¹²

Darüber hinaus existiert weiterhin eine Lücke zwischen der weitgehend akzeptierten Ansicht des neoliberalen Institutionalismus bezüglich des Verhaltens von Staaten im internationalen Kontext und den Veränderungen im Inneren gemäß den Demokratietheorien. Das Konzept von staatlichen *black boxes* ist längst nicht mehr Teil des zeitgenössischen Verständnisses von internationalen Beziehungen. Die nationalen politischen Prozesse haben einen Einfluß auf die Außenpolitik. Daher ist im Rückschluß die Frage nach dem Einfluß der internationalen Ebene auf innerstaatlichen institutionellen Wandel legitim, mit der eine Verbindung zwischen eben diesen Bereichen hergestellt werden kann. Aber natürlich ist die primäre Aufgabe eines Theorierahmens für den institutionellen Wandel nicht die Suche nach einer Verbindung zwischen der internationalen und nationalen Ebene. Vielmehr sollte die Beantwortung bestimmter Fragen im Vordergrund stehen:¹³

- Wie kann innerstaatlicher institutioneller Wandel gemessen werden? (Bewertung)
- Wie fand der innerstaatliche institutionelle Wandel statt? (Prozeß)
- In welcher Weise hat sich der innerstaatliche institutionelle Wandel manifestiert? (Form)
- Warum fand ein innerstaatlicher institutioneller Wandel statt? (Grund)

1.1 Klärung der Begriffe

Im Vorfeld der Theoriesynthese ist es notwendig, die zentralen Elemente des Untersuchungsobjektes zu definieren und von einander zu unterscheiden. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen benötigen die Begriffe „nationale Institutionen“, „Demokratisierung“, „Institutionalisierung“, „Konsolidierung“ und „Europäisierung“ eine Klärung hinsichtlich ihrer Verwendung im Kontext der vorliegenden Arbeit.

Nationale Institutionen

„Institutionen existieren, um die Ungewißheit in menschlicher Interaktion zu reduzieren, die aus den uns nur begrenzt zur Verfügung stehenden Information

¹² Vgl. Pridham 1997: 15. Pridham stellt die Hypothese auf, daß externer Einfluß kurz vor dem Kollaps eines autoritären Regimes am stärksten ist, und danach erst wieder während der Konsolidierung in Erscheinung tritt.

¹³ Vgl. Cortell 1999: 177. Laut Cortell stellt der Anhänger des *new institutionalism* drei Fragen: warum, wann und wie ändern sich Institutionen? Dies erscheint mir aber zu vage und dient hier nur zum Einstieg.

resultieren, mit denen wir die Konsequenzen aus den Handlungen anderer bewerten und den Grenzen unserer Modelle, mit denen wir unsere Umwelt erklären.“¹⁴ Dies beschreibt die Vorstellung von Institutionen gemäß den Verfechtern des neoliberalen Institutionalismus. Die Festlegung von Regeln erzeugt Vertrauen zwischen den Akteuren, stellt Informationen bereit und ermöglicht das Vorhersehen von Handlungen. Daher können Institutionen in einem gegebenen Umfeld die Strategien der entsprechenden Akteure begünstigen oder auch beschränken. Im positiven Sinn können Institutionen also kooperatives Verhalten fördern und schadhaftes verhindern.¹⁵ Abgesehen von der offensichtlichen Notwendigkeit einer Reduzierung von Ungewißheit in einem neu geschaffenen politischen System, benötigt dieses abstrakte Model einen funktionalen Bezug bei seiner Anwendung auf die innenpolitische Ebene von Staaten.

Institutionen sind Mechanismen zur Ausübung von Macht innerhalb eines politischen Systems, denn sie verleihen bestimmten Akteuren die Fähigkeit, Aufgaben zu erfüllen, wegen denen das System errichtet worden ist, nämlich den *Policyfunktionen*: die *Förderung* und die *Verteilung* von Ressourcen, die *Regulierung* von Rechten und die *Auferlegung* von Gesetzen.¹⁶ Darüber hinaus geben Institutionen die Regeln vor, nach denen die Akteure um Positionen innerhalb des politischen Systems wettstreiten. Nationale Institutionen (*domestic institutions*) können nach verschiedenen Aspekten eingeordnet werden: nach ihrer Funktion und Aufgabe, ihrer Form und Struktur und nach ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz.¹⁷ Zusammengefaßt ergibt sich ein Set von Variablen, die in ihrer Kombination die funktionalen Rahmenbedingungen nationaler Institutionen ergeben: die Regierungsart, das Wahlsystem, das Parteiensystem, die Form der Gewaltenteilung, das Gesetzgebungsverfahren und die Stellung der Verfassung. Diese Variablen erfüllen als Bausteine des politischen Systems die oben genannten Aufgaben und sind daher für die Bewertung von institutionellem Wandel geeignet.

Demokratisierung und Institutionalisierung

Gemäß der Fachliteratur besteht die Minimaldefinition von Demokratie aus dem öffentlichen Wettbewerb um politische Ämter und dem Recht aller Bürger, daran teilzunehmen. Offensichtlich sind dies notwendige aber in keinem Fall ausreichende Elemente für eine funktionierende Demokratie. Es müssen zusätzlich institutionelle

¹⁴ Siehe North 1995: 24.

¹⁵ Vgl. Merkel 1996: 74-75.

¹⁶ Vgl. Merkel 1999: 23, 59-60; Merkel 1996: 75.

¹⁷ Vgl. Plasser 1997: 33.

Garantieren existieren, die sicherstellen, daß der beabsichtigte Sinn von Demokratie in formale Prozeduren umgesetzt wird: freie und geheime Wahlen, allgemeines Wahlrecht, regelmäßige Wahlen, politischer Wettbewerb, Versammlungsfreiheit, gegenseitige Kontrolle der drei Gewalten, Redefreiheit und der Schutz von Bürgerrechten.¹⁸ Die Strukturen, welche die *Möglichkeit* für diese Prozeduren bereitstellen, sind die bereits angeführten nationalen Institutionen.

Jenseits der verfahrensbezogenen Definition von Demokratie findet sich jedoch auch ein weiteres Konzept, nämlich das der *Vorstellung* von Demokratie. Demokratie bietet institutionalisierte Regeln für gesellschaftliche Konfliktlösung an, in denen der Prozeß der Entscheidungsfindung nicht von einer bestimmten Gruppe oder Person kontrolliert wird, sondern zwischen verschiedenen Akteuren und Institutionen wechselt.¹⁹ Es ist nicht überraschend, daß der Prozeß der demokratischen Institutionalisierung als mögliche Verbindung zur Konfliktlösung auf der internationalen Ebene angesehen wird. Denn es lehrt die nationalen Akteure ein kooperatives Verhaltensmuster bereits in der innenpolitischen Arena und steigert dadurch ihre Fähigkeiten in Konfliktsituationen auf internationaler Ebene.²⁰ Hingegen zeigen im Vergleich sogenannte „defekte Demokratien“ weniger Konsensbereitschaft bei Verhandlungen mit anderen Staaten.

Die Begriffe Institutionalisierung und Demokratisierung sind in diesem Kontext austauschbar, denn beide schließen die institutionelle Einsetzung von Demokratie ein, nachdem das vorherige Regime samt seinen Funktionsträgern beseitigt worden ist. Die neuen Akteure einigen sich auf demokratische Institutionen, die „Regeln des demokratischen Spiels“, und beginnen mit ihrer Positionierung im neuen politischen System. Die politische Macht wird jedoch begrenzt und kontrolliert, indem sie von der alten regierenden Klasse unter Teilnahme der Opposition auf neue institutionalisierte Prozeduren übertragen wurde. Das Hauptproblem während dieser Periode liegt in der doppelten Beteiligung der relevanten Akteure: Die neuen Regeln und Institutionen werden von den selben Personen erschaffen, die später durch sie in ihren politischen Strategien begrenzt werden sollen. Manche Akteure könnten versucht sein, ihren Absichten dienende Schlupflöcher zu installieren. Andere könnten eine ablehnende oder sogar destruktive Einstellung entwickeln, weil sie der Überzeugung sind, ihre Interessen seien bei der Erschaffung der Institutionen übergangen worden. Ersteres kann zu Defekten innerhalb der demokratischen Strukturen führen, letzteres Veto-Mächte

¹⁸ Vgl. Merkel 1999: 31; Plasser 1997: 25; Schmitter 1995a: 540.

¹⁹ Vgl. Merkel 1999: 33.

²⁰ Vgl. Siedschlag 2000: 23, 27, 140.

hervorbringen, die das bestehende System in Frage stellen, falls sie ausreichenden Einfluß erlangen.²¹

Die Phase der Demokratisierung wird als abgeschlossen betrachtet, wenn eine neue Verfassung angenommen, die Regeln für den politischen Wettbewerb festgelegt und die Gründungswahlen durchgeführt worden sind. Hingegen wird das Konzept der Demokratisierung als Ganzes erst mit dem erfolgreichen Abschluß der anschließenden Konsolidierungsphase als vollzogen betrachtet.²²

Konsolidierung

Der Schritt von der Institutionalisierung zur Konsolidierung ist kein klar umrissener Vorgang, sondern eine verschwommene Übergangsphase, in welcher die Entwicklung der Konsolidierung in einzelnen Teilen des politischen Systems unterschiedlich weit vorangeschritten sein kann. Konsolidierung ist der Prozeß, bei dem die während des Regimewechsels errichteten Muster (funktionale, verhaltensbezogene und gesellschaftliche) in stabile Strukturen umgewandelt werden, so daß sie den Standards einer *funktionierenden* Demokratie entsprechen. Es geht also um die Umwandlung von ungewissen Arrangements, die auf Basis von Verhandlungen, Auseinandersetzungen und ad hoc Entscheidungen entstanden sind, in eine stabile Demokratie mit funktionierenden institutionellen Strukturen.²³ Dies schließt die Einhaltung von Regeln, Normen und institutionellen Prozeduren mit ein. Es ist eine Frage von Stabilität und Akzeptanz: Das neue System muß das Erstere bereitstellen (mit Hilfe von Institutionen), um das Letztere zu erhalten. Ein demokratisches Regime muß seine Beharrlichkeit unter Beweis stellen und möglichen Krisen widerstehen und vorbeugen können.²⁴

Eine mögliche Entwicklung, die vom Idealfall abweicht, ist die negative Konsolidierung, bei der die Akteure und die Gesellschaft die demokratischen Strukturen einschließlich ihrer Institutionen akzeptieren und daran teilhaben – jedoch nur aus Mangel an Alternativen. Die Bezeichnung „gefälschte Konsolidierung“ wäre ebenso zutreffend, denn das demokratische System genießt in diesem Fall keine echte Legitimation und niemand ist an seiner Fortführung langfristig interessiert. Das

²¹ Vgl. Merkel 1999: 136-137. Das ist auch zutreffend für einen ausgehandelten Regimewechsel und den von oben verordneten Regimewechsel, bei dem die ehemals regierenden Akteure vor ihrem Verschwinden die neuen Institutionen mitbestimmen, wie z. B. im Falle Polens. Mehr Details über verschiedene Arten des Regimewechsels bei Merkel 1999: 337-442.

²² Vgl. Merkel 1999: 137; Plasser 1997: 27; Merkel 1999: 143.

²³ Vgl. Merkel 1999: 120; Plasser 1997: 78-79; Schmitter 1995a: 539.

²⁴ Vgl. Morlino 1995: 573-574; Merkel 1999: 143.

Erreichen einer sich selbst tragfähigen Demokratisierung nimmt, wenn überhaupt, viel mehr Zeit in Anspruch.²⁵

Konsolidierung tritt konkret auf verschiedenen Ebenen eines politischen Systems in Erscheinung:

- Die *strukturelle Konsolidierung* bezieht sich auf die in der Verfassung verankerten Strukturen, wie z. B. der Exekutive, dem Parlament, Wahlgesetzen etc. Sie wird erreicht durch eine von der Gesellschaft als legitimiert akzeptierte Verfassung, eine funktionierende Gewaltenteilung, die Vermeidung von institutionellen Blockaden, die Einhaltung der Bürgerrechte und das Verhindern der Ausgrenzung von Minderheiten. Diese Ebene der Konsolidierung wird in der Regel am schnellsten erreicht.
- Die *verhaltensbezogene Konsolidierung* bezieht sich auf alle relevanten Akteure wie z. B. Parteien, Veto-Kräfte und Interessengruppen. Sie wird erreicht durch die Entwicklung eines stabilen Parteiensystems, die Beilegung von Konfliktlinien (*cleavages*) im Konsens, die Einhaltung von ethisch-moralischen Grundsätzen, die Entideologisierung von Gruppen und die Bestrafung von demokratiefeindlichen Handlungen. Diese Entwicklung setzt im allgemeinen eine fortgeschrittene strukturelle Konsolidierung voraus.
- Die *gesellschaftliche Konsolidierung* bezieht sich auf die politische Kultur. Sie wird erreicht durch Ermutigung zur aktiven Teilhabe an demokratischen Prozessen und der Entwicklung eines demokratischen Bewußtseins.²⁶

Obwohl der Prozeß der Konsolidierung weder linear verläuft, noch ein eindeutiges Ende besitzt, müssen bestimmte Aspekte erfüllt sein, damit von einer erfolgreichen Konsolidierung gesprochen werden kann: Letztendlich muß die Demokratie substantielle Outputs und Ergebnisse vorweisen können, die von der Gesellschaft als solche wahrgenommen und akzeptiert werden. „...sie muß allen relevanten politischen Kräften echte Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer [...] Wohlfahrt anbieten“ und „...muß die [politische] Niederlage in der Demokratie attraktiver machen, als eine Zukunft unter nichtdemokratischen Alternativen.“²⁷ So lange wichtige Akteure einen

²⁵ Vgl. Merkel 1999: 144.

²⁶ Vgl. Merkel 1999: 145-169; Morlino 1995: 575. Merkel wie auch Morlino benutzen eine andere Klassifikation für die Stufen der Konsolidierung: Morlino konzentriert sich auf die Beziehung der verschiedenen Elemente der Demokratie untereinander (wie z. B. von Struktur zur Struktur, von Struktur zur Gesellschaft, von Akteuren zur Gesellschaft etc.). Merkel hingegen führt den Begriff der „repräsentativen Konsolidierung“ ein, der die Konsolidierung von Interessen bezeichnet. Damit zieht er eine Grenze zwischen politisch sanktionierten und informellen Akteuren.

²⁷ Siehe Przeworski 1991: 32.

Umsturz oder andere undemokratische Formen der Machtübernahme als ein legitimes Mittel ansehen, gilt die Konsolidierung als nicht abgeschlossen.²⁸

Europäisierung

In der Politikwissenschaft ist der Begriff der Europäisierung mehrfach besetzt, die sich zwar in ihrer Grundidee ähneln, aber letztendlich doch unterschiedliche Aspekte des überspannenden Themenkomplex der europäischen Integration benennen. So muß zuerst zwischen den funktionalen Begriffen der Europäisierung (*Europeanization*) und der Vergemeinschaftung (*Europeification*) unterschieden werden, die sich beide auf die Ausübung von staatlicher Souveränität beziehen: Europäisierung meint den Transfer von Souveränität an die EU-Ebene, also an die Europäische Union als eine supranationale Institution. Vergemeinschaftung bedeutet hingegen die gemeinsame Ausübung von politischer Macht im Rahmen der EU. Beide Begriffe beziehen sich also auf die Kompetenzen der EU und das Zusammenlegen staatlicher politischer Macht.²⁹ Jenseits dieser juristischen Auslegung wird Europäisierung je nach Betrachtungsweise auch entweder als ein Prozeß oder als einflußnehmende, unabhängige Variable dessen verstanden. Diese sind z. B.:

- der Prozeß, bei dem nationale Politikbereiche immer stärker abhängig von der Politikgestaltung auf europäischer Ebene werden,
- der stetige und unterschwellige Prozeß der Orientierung von nationalen Politiken und ihrer Gestaltung an die politische Dynamik der EU, oder
- das Entstehen und die Entwicklung von Regierungsstrukturen auf europäischer Ebene.³⁰

Der kleinste gemeinsame Nenner dieser Definitionen ist jedoch die Annahme, daß „...Europäisierung etwas mit dem Eindringen der europäischen Dimension in die nationalen Arenen der Politikgestaltung zu tun hat.“³¹ Also der innerstaatlichen *politics* und *policy*. Daran knüpft das Konzept dieser Arbeit an, aber ergänzt durch die *polity*-Dimension. Dadurch wird der Bogen zum institutionellen Wandel geschlagen, denn Teil des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit ist die Frage in wie weit die Existenz

²⁸ Vgl. Plasser 1997: 37; Bos 1994: 101. Zwischen Outputs und Ergebnissen muß unterschieden werden: Outputs bedeutet die Verteilung von Ressourcen jeglicher Art wie von den Gesetzen vorgesehen. Ergebnisse sind Verteilungseffekte, die als ungeplante Konsequenzen des Systems oder als Nebeneffekte von Regulierungen auftreten.

²⁹ Vgl. Radaelli 2000: 2; Börzel 2000: 3.

³⁰ Vgl. Radaelli 2000: 2; Börzel 2000: 3; Risse 2000: 1, 3.

³¹ Vgl. Radaelli 2000: 2.

der europäischen Dimension (in Gestalt der EU) auch die Veränderung der institutionellen Umgebung der nationalen Akteure beeinflusst hat.³² Daher wird der Begriff der Europäisierung in dieser Arbeit nicht in (einer) seiner politikwissenschaftlichen Bedeutung(en) benutzt, sondern steht für den amorphen Einfluß der europäischen Dimension auf das Verhalten nationaler Akteure, die am ehesten als „europabezogene Determinante innerstaatlicher Politiken“ umschrieben werden könnte.

1.2 Theoriesynthese: Akteur und Struktur, nationale und internationale Ebene

Es ist kein Zufall, daß Ansätze, die die Dimensionen von Akteur und Struktur kombinieren, unter den Theorien des Regimewechsels als die mit der stärksten Aussagekraft gelten. Denn Theorien, die nur auf Akteuren oder Strukturen alleine basieren, sind nicht imstande, die Gründe oder Folgen eines Systemwechsels in ausreichendem Maße zu erklären. Die Verfolgung einer Theoriesynthese, in der rational agierende Akteure in eine durchlässige (also nicht abgeschottete) Umgebung plaziert werden und miteinander agieren, ist der Ansatz, der für eine Untersuchung der Veränderung von Institutionen den größten Erfolg wie auch den größten Erkenntnisgewinn verspricht.³³ Hierbei werden verhaltensbezogene Aspekte wie Egoismen und Präferenzen von Individuen und Gruppen ebenso berücksichtigt wie die von nationalen und internationalen Systemen ausgehenden Zwänge und Möglichkeiten. Um einen funktionierenden theoretischen Rahmen für die Analyse von institutionellem Wandel zu erhalten, muß die institutionelle Entwicklung in den Mittelpunkt der allgemeinen Überlegung gerückt werden, eingebettet in eine auf das Zusammenspiel von Akteur und Struktur bezogene Betrachtung.

Zuerst müssen die relevanten Akteure der nationalen Ebene erkannt und klassifiziert werden; in diesem Fall einzelne Personen, Interessengruppen und Parteien, soweit sie Einfluß innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen ausüben. Situationsbedingt entwickeln diese individuellen und kollektiven Akteure eben jene Qualitäten wie sie von *rational choice* Ansätzen erklärt werden. Zusätzlich ist es erforderlich, das der

³² Vgl. Risse 2000: 4.

³³ Vgl. Merkel 1999: 107-108. Die vorliegende Arbeit wird keine auf dem Aspekt der politischen Kultur basierende Ansätze berücksichtigen. Gegen eine angemessene, komparative Analyse von Institutionen spricht hierbei die fehlende Genauigkeit der bisher vorliegenden Daten und die Abhängigkeit von verschiedenen soziologischen und historischen Variablen. Es wird vielmehr stellenweise geprüft, ob bestimmte politische Strategien möglicherweise auf spezielle sozio-kulturelle Hintergründe der involvierten Akteure zurückzuführen sind. Vgl. Plasser 1997: 55.

Entscheidungsfindung zugrundeliegende soziale Fundament (wie z. B. gesellschaftliche Konfliktlinien) zu identifizieren, damit die Analyse nicht die selben qualitativen Fehler aufweist wie bei einer Betrachtungsweise auf Basis neorealistischer Ansätze, die alle spieltheoretisch „unrationalen“ Variablen in Form einer *black box* ausklammert.³⁴ Im Anschluß erfolgt die Benennung der relevanten politischen Institutionen, dem zentralen Element der nationalen Ebene. Diese Ebene bzw. Umgebung besteht zusätzlich zu den Institutionen aus wirtschaftlichen und soziokulturellen Komponenten. Umgebung und Akteure befinden sich in einem Prozeß der konstanten, wechselseitigen Interaktion. Als Resultat beeinflussen und ändern sie sich gegenseitig.

Des weiteren ist es nötig, die Akteure der internationalen Ebene zu klassifizieren. Normalerweise schließt die Auswahl andere Staaten und internationale Institutionen und Organisationen mit ein, die in direktem Kontakt mit den nationalen Akteuren und dadurch indirekt auch mit der nationalen Umgebung stehen. Aus Gründen, die in Kapitel 2 besprochen werden, beschränkt sich die Auswahl in diesem Fall hauptsächlich auf die Europäische Union. Abschließend sind alle diese Variablen (nationale Umgebung, nationale und internationale Akteure) der internationalen Umgebung untergeordnet, die als ein Überbau funktioniert und ihrerseits strukturelle Zwänge aufweist. Form und Ausmaß des aus dem Kontakt der Akteure resultierenden Einflusses auf den institutionellen Wandel ist Teil des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit.

Nationale Institutionen werden während der Phase der Demokratisierung erschaffen und eingesetzt und stehen im Einklang mit den Präferenzen jener Akteure, die erfolgreich ihre Interessen beim Regimewechsel durchsetzen konnten. Dieses Muster bleibt während der Konsolidierung weiterhin bestehen.³⁵ Politische Institutionen spiegeln daher nicht nur die Werte und Erwartungen ihrer Erschaffer wieder, sondern sind auch ein Produkt von Verhandlungsstrategien, basierend auf Abwägungen von politischen Kosten, Risiken und Vorteilen.³⁶ In diesem Kontext besitzen Institutionen einen Zweck, der über die funktionalen Aufgaben der *Förderung*, *Verteilung*, *Regulierung* und *Auferlegung* wie sie in Abschnitt 1.1 beschrieben werden, hinausgeht: die Darstellung von Mustern politischer Machtverteilung und die Sicherung politischen Einflusses. Institutionen sind nicht neutral; sie entstehen aus bestimmten Machtkonstellationen und begünstigen oder beschränken daher bestimmte politische

³⁴ Vgl. North 1995: 18.

³⁵ Vgl. Merkel 1999: 475, 104; Merkel 1996: 85.

³⁶ Vgl. Bos 1994: 88; Heper 1997: 6.

Strategien, die unter anderen Umständen unverfälscht geblieben wären.³⁷ Das heißt aber nicht, daß Institutionen ausschließlich Instrumente für die Handhabung von politischer Macht darstellen. Sind Institutionen erst einmal errichtet, betreffen die von ihnen ausgehenden Möglichkeiten und Zwänge alle Akteure im selben Maße, zumindest wenn sie demokratischen Standards folgen. Sogar die Akteure, die bei der Errichtung dieser Institutionen ihre Interessen durchsetzen konnten, müssen sich den allgemeinen Regeln des politischen Wettstreits und der Ämterrotation beugen. Das ist die Phase, in der die demokratische Konsolidierung beginnt.

Den Überlegungen der Theoriesynthese folgend, stehen sich Akteure und Institutionen gegenüber, sind aber miteinander immanent verbunden. Der institutionelle Kontext legt die Regeln für das Verhalten der Akteure im politischen Wettstreit fest. Die Kräfte dieses Wettstreits zwingen die Akteure, ihre Politikauswahl zu überdenken, denn aus den institutionellen Rahmenbedingungen erschließen sich erst die Fähigkeiten, aufgrund derer die Akteure den maximalen politischen Gewinn aus ihren Strategien erzielen können.³⁸ Möglicherweise sind diese Fähigkeiten sogar im Stande, die Institutionen selbst zu verändern oder ihre Regeln zu beugen. Der Anreiz ist zumindest gegeben, denn mit der Veränderung von Institutionen sichern sich Akteure einen Vorteil im politischen Wettstreit.

Am Anfang prägen Institutionen die Identitäten, den Umfang der Macht und die Strategien der einzelnen Akteure, später jedoch sind Institutionen selbst ein Ergebnis von Politik (z. B. durch eine Verfassungsänderung). Der stetige Wandel von Institutionen geschieht auf Grundlage der von den relevanten Akteuren verfolgten Politiken. Hierbei muß es sich gar nicht um eine spezifische Absicht handeln. Das Interesse an einem Wandel der strukturellen Umgebung entsprechend der eigenen Präferenzen und der damit verbundenen Veränderung der politischen Verhältnisse ist jedoch ein natürliches Anliegen jedes rationalen Akteurs.³⁹ Akteure versuchen, die Welt um sich herum gemäß ihren Ideen und Einsichten selbst zu konstruieren und entscheiden ob und wie sie auf die Politiken anderer Akteure und den Einflüssen von der nationalen und internationalen Umgebung antworten. Das läßt sich im Sinne des *new institutionalism* zusammenfassen: Akteure nehmen gegenseitig ihre politische Macht wahr, ebenso die institutionelle Umgebung, in der sie konkurrieren müssen. Diese Umgebung beschränkt die Akteure durch organisierte Muster, Normen und

³⁷ Vgl. Siedschlag 2000: 127; Merkel 1996: 74.

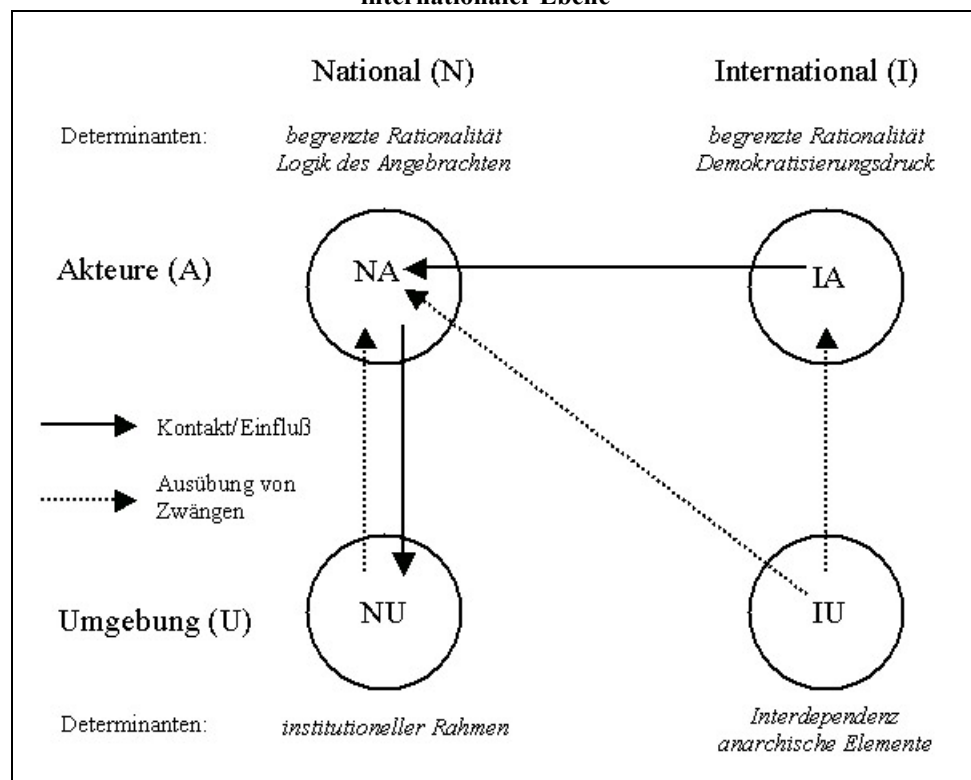
³⁸ Vgl. North 1995: 15.

³⁹ Vgl. Cortell 1999: 180; Putnam 1993: 8.

Regeln, welche als Folge von politischen Strategien und Entscheidungen kontinuierlich wiedererschaffen werden.⁴⁰ Es ist ungewiß, ob die Veränderungen den gewünschten Effekt haben werden, aber die Institutionen werden weiterhin das Akteurshandeln beschränken und „...unterschiedliche Machtressourcen verkörpern, erhalten und übermitteln...“⁴¹.

Zusätzlich zu den Regelmäßigkeiten in Form von Beschränkungen ausgehend von der nationalen und internationalen Umgebung haben sogenannte „Gelegenheitsfenster“⁴² (*windows of opportunity*) einen Einfluß auf die Fähigkeit der Akteure, Institutionen zu verändern. Die Ergänzung der Theoriesynthese um die internationale Umgebung ändert in dieser Hinsicht merkbar die Konstellationen. Die bisherige Betrachtung von nationalen Akteuren wird jetzt dahingehend modifiziert, daß ihre Fähigkeiten, Institutionen zu verändern, auch Einflüssen externer Faktoren, also internationaler Umgebung und Akteure, ausgesetzt sind (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Einflußmuster zwischen Akteuren und ihrer Umgebung auf nationaler und internationaler Ebene



„Kontakt/Einfluß“ bedeutet hier die Möglichkeit, eine oder mehrere gegebene Parameter bewußt zu ändern, unabhängig davon ob diese nun Politikerergebnisse,

⁴⁰ Vgl. Plasser 1997: 27; Goodin 1996: 19.

⁴¹ Siehe Goodin 1996: 20.

⁴² Rothstein nennt sie auch „bildende Momente“ (*formative moments*), wenn „...existierende politische Institutionen unfähig sind, eine neue Situation zu bewerkstelligen.“ In solchen Zeiten sind Politiker imstande, die zukünftigen Institutionen zu formen. Siehe Rothstein 1996: 159.

Fähigkeiten der Akteure oder formale Gesetze sind. Beispiel hierfür ist eine Änderung des Wahlgesetzes durch das Parlament (Einfluß von nationalen Akteuren auf nationale Umgebung) oder die Forderung der EU, im Zuge der Erweiterung bestimmte Verordnungen einzuhalten, die die Politikgestaltung der Regierungspartei eines der Kandidatenländer einschränkt (Einfluß von internationalen Akteuren auf nationale Akteure). „Ausübung von Zwängen“ ist die passive Einflußnahme, in dem eine Anzahl von Regeln und Gegebenheiten die Interaktion der Akteure mitbestimmt, ohne jedoch direkt das Ergebnis von strategischen Entscheidungen vorherbestimmen zu können. Als Beispiele gelten die verfassungsmäßige Gewaltenteilung, die das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament regelt (Zwang seitens der institutionellen Umgebung auf die nationalen Akteure) oder die Ablehnung von Regierungen, kostspielige Politiken während einer globalen Rezession durchzusetzen (Zwang seitens der internationalen Umgebung auf nationale Akteure). Die spezifischen Determinanten der einzelnen Ebenen werden im folgenden Abschnitten diskutiert.

1.2.1 Determinanten der internationalen Ebene

In den Diskussionen über die Rolle von internationalen Faktoren beim institutionellen Wandel standen bisher politische Krisen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Krisen wurden häufig als Auslöser für radikale Veränderungen angesehen, wie zuletzt 1989 in Osteuropa und der damaligen UDSSR. Auf Beobachtungen von Ereignissen dieser Art gestützt, fand das Konzept von „Gelegenheitsfenstern“ (*windows of opportunity*) Eingang in die Politikwissenschaft, mit der Absicht, institutionellen Wandel besser erklären zu können. „...internationale [...] Ereignisse, einschließlich Krisen und fortschreitender Druck, öffnen Gelegenheitsfenster, die Politikbetreibende mit dem Potential ausstatten, vorhandene Institutionen zu verändern.“⁴³ Abhängig von der Wichtigkeit der Ereignisse erstreckt sich hierbei der Bereich möglicher Veränderungen von themenspezifischen Bereichen bis zu radikalen Umwälzungen. Die Chance eines Akteurs, eine solche Situation für seine Zwecke auszunutzen, steht im Zusammenhang mit seiner bisherigen institutionellen Stellung, den allgemeinen Gegebenheiten und ist natürlich abhängig von seinem Interesse an Veränderungen.⁴⁴

⁴³ Siehe North 1999: 177.

⁴⁴ Vgl. Cortell 1999: 177, 179. Ein gutes Beispiel sind die Ereignisse des 11. September 2001: Es ermöglichte den Regierungen der USA und der europäischen Staaten, strengere Sicherheitsgesetze zu beschließen, die in dieser Form zu anderen Zeiten starken Widerstand seitens der Bevölkerung hervorgerufen hätten.

In der vorliegenden Arbeit ist es wichtig, den Fokus dieses Konzepts auszuweiten, nämlich dahingehen, daß Gegebenheiten im Mittelpunkt stehen und nicht Ereignisse, die als Katalysator wirken. Die nachfolgenden Länderstudien befassen sich mit Staaten während der Konsolidierungsphase, deren institutionelle Rahmen sich im Prozeß der Anpassung an die Umstände des Regimewechsels befinden. Die (radikalen) Ereignisse gehören somit schon der Vergangenheit an, es bestehen aber weiterhin Gegebenheiten, die institutionelle Veränderungen ermöglichen. Die Definition von Gelegenheitsfenstern müssen um Umgebungsmodi ergänzt werden, wie z. B. Anreize oder politischer Druck, die in ihrer Intensität unregelmäßig schwanken. Immer wenn sich ein Umgebungsmodus ändert, kann dies von nationalen Akteuren als eine veränderte oder neue Gelegenheit für einen institutionellen Wandel verstanden werden.⁴⁵ Also wird die Betrachtung von internationalen politischen Gegebenheiten zusätzlich zu Ereignissen wie auch die Wahrnehmung dieser Gegebenheiten durch die Akteure in der abschließenden Analyse miteinbezogen werden müssen.

Die schwindende Qualität der Anarchie in Anbetracht von Interdependenz

Eine der in den internationalen Beziehungen am stärksten diskutierte Frage ist die nach dem Einfluß der Anarchie, also dem allgemeinen Charakter des internationalen Systems als strukturelle Determinante für Akteursverhalten auf der zwischenstaatlichen Ebene. Das Verständnis von Anarchie hat sich in Folge der gewandelten Welt ebenfalls verändert. Anarchie, in seiner klassischen Definition, impliziert zwei Tatsachen: das Fehlen von Ordnung und das Fehlen von Regierung.⁴⁶ Die Entwicklung der internationalen Politik in den letzten 50 Jahren hat gezeigt, daß in einer anarchischen Umgebung beides entweder ersetzt oder umgangen werden kann: mit Hilfe von wachsendem internationalem Recht, multilateraler Diplomatie und der Verdichtung von Einfluß aufgrund der gemeinsamen Ausübung von Souveränität (z. B. Europäische Union, Welthandelsorganisation). Daher sind die negativen Qualitäten von Anarchie, wie sie für den „Kampf der Nationen“ herangezogen wurden, am schwinden. Außerdem existieren vermehrt stabile politische Einheiten (Staaten, Institutionen und Organisationen), die in der Lage sind, die Struktur des internationalen Systems zu ordnen. Die Verteilung von Fähigkeiten und Einfluß auf einen oder mehrere zentrale

⁴⁵ Vgl. North 1999: 16.

⁴⁶ Vgl. Milner 1993: 145, 147.

Akteure schafft Ordnung im Sinne von einem „...regulierten, vorhersehbaren Verhaltensmuster [...] zwischen Staaten.“⁴⁷

Der zweite Aspekt von Anarchie, das Fehlen einer (zentralen) Regierung, ist in der internationalen Politik weiterhin gültig, da keine Weltexekutive existiert, welche Regeln einfordern und Fehlverhalten bestrafen kann, wie es die Aufgabe einer Exekutive auf der nationalen Ebene ist. Dennoch sind durchaus einige Autoritäten (oder Ordnungsmächte) vorhanden, entstanden aus der Akkumulation von wirtschaftlicher, militärischer oder politischer Macht. Im Gegensatz zu einer offiziellen Regierung, besitzen diese Autoritäten zwar kein legitimes Gewaltmonopol, sie stellen aber eine soziale Ordnung bereit, einschließlich der Anwendung von illegitimer Gewalt, bei der vorher oder auch nachträglich eine juristische oder moralische Legitimierung verfolgt wird.⁴⁸

Es ist offensichtlich, daß trotz Resten von Anarchie innerhalb des internationalen Systems eine andere strukturelle Determinante die zentrale Rolle in der internationalen Politik einnimmt – nämlich die Interdependenz der Akteure.⁴⁹ Obwohl beide Begriffe in ihrer Natur entgegengesetzt scheinen, wird Anarchie nicht von etwas völlig anderem ersetzt. Interdependenz kombiniert gleichermaßen rationale Egoismen, Globalisierung und zusammenhängende Nutzenstrukturen. „Interdependenz ist nicht das Gegenteil von Anarchie...“⁵⁰, aber es definiert die Beziehung der Akteure auf eine andere Art und gibt den wahren Charakter des internationalen Systems realitätsbezogener wieder. Die zentralen Annahmen die Interdependenz betreffend sind:

- Die Fähigkeit eines Akteurs, sein Ziel zu erreichen, ist zu einem großen Teil abhängig von den Entscheidungen anderer Akteure („strategische Interdependenz“).
- Akteure sind im Falle der Beendigung ihrer Kooperation gleichermaßen von (Ausstiegs-)Kosten betroffen.
- Es sind weiterhin anarchische Elemente im internationalen System vorhanden, z. B. Zustände, aus denen Konflikte mit Waffengewalt hervorgehen können.
- Interdependenz besagt nicht, daß Akteure in Harmonie zusammenarbeiten müssen, oder daß Machtverhältnisse unwichtig seien.⁵¹

⁴⁷ Siehe Milner 1993: 147. Milner nennt dies auch eine „internationale Gesellschaft“ mit allgemein akzeptierten Regeln.

⁴⁸ Vgl. Milner 1993: 148-151. Z. B. bei Militäraktionen ohne ein UN-Mandat.

⁴⁹ Vgl. Milner 1993: 162.

⁵⁰ Siehe Milner 1993: 163.

⁵¹ Vgl. Milner 1993: 163-164.

Interdependenz schafft eine Kombination aus Kooperation und Wettstreit in der internationalen Politik, in der es von der jeweiligen Situation abhängt, welche Art der Interaktion sich durchsetzt.

Der Druck nach Demokratie

Seit dem Ende der Blockkonfrontation ist die internationale Staatenwelt viel empfänglicher für demokratische Prinzipien geworden. Der Druck nach Demokratie seitens der transatlantischen Industrienationen ergänzte sich ohne Probleme mit dem osteuropäischen Ideal der „Rückkehr nach Europa“. Diese Rückkehr bedeutete nicht nur die Demokratisierung, sondern auch die Einführung der Marktwirtschaft, allerdings anfänglich ohne Reflektion der dazugehörigen Schattenseiten (Arbeitslosigkeit, voranschreitende materielle Unterschiede zwischen Wendeverlierern und Gewinnern, schmerzhaftes Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit, fehlende Verwurzelung der politischen Lager in der Bevölkerung etc.). Die internationale Zugkraft war außerordentlich stark, und die einzige Antwort darauf war die Entscheidung in welchem Tempo die Transformation stattfinden sollte und die Gestaltung der Details der von den westlichen Ländern kopierten Strukturen. Tiefergehende Diskussionen über effektive Maßnahmen der demokratischen Selbstverwaltung wurden in Osteuropa weder geführt noch wurde ihnen dieses nahegelegt.⁵² Die Förderung von Demokratie wurde von der EU und den USA betrieben durch den Aufbau von „...Druck auf undemokratische Regierungen sich zu demokratisieren, Unterstützung für junge Demokratien, die versuchen sich zu konsolidieren, und die Beibehaltung einer strikten Haltung gegenüber anti-demokratischen Kräften, die die errichteten Demokratien bedrohen oder stürzen.“⁵³ Dies wurde hauptsächlich durch wirtschaftliche Maßnahmen versucht zu erreichen, in der fehlerhaften Annahme, Demokratie und Marktwirtschaft seien austauschbar, weshalb es letztlich gleichgültig sei, welches von beiden zuerst etabliert ist.

Das hinter diesen Bemühungen des Westens deren eigene Sicherung von Frieden und Wohlstand stand, wurde den mittelosteuropäischen Staaten erst langsam bewußt. Das große Prestige der EU basierte zunächst auf den Erwartungen der Beitrittskandidaten auf eine prosperierende Zukunft, stand dann aber später im krassen Gegensatz zu der ihnen auferlegten wirtschaftlichen Kooperation, deren Regeln alleine von den EU-

⁵² Vgl. Zielonka 2001: 25-26, 531.

⁵³ Siehe Pridham 1995: 453.

Mitgliedsstaaten festgelegt wurden und die dementsprechend nur die Interessen einer Seite wiedergaben.⁵⁴ Erst nach dem Rückgang der Akzeptanz von Demokratie in allgemeinen und einer EU-Mitgliedschaft im speziellen innerhalb der osteuropäischen Gesellschaften, versuchte die EU, ihren Policy-Mix ausgewogener zu gestalten.

Es ist berechtigt zu behaupten, daß der demokratische Idealismus in Osteuropa nach einem Jahrzehnt politischer „Beitrittskrämerei“ einem Denken gewichen ist, der die eigenen wirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund stellt. Das zeigt aber nur wie gut diese jungen Demokratien ihre Lektion von westeuropäischer Politikgestaltung gelernt haben. Trotzdem ist der internationale Druck nach Demokratisierung stark und bleibt ein definierendes Element der internationalen Politik. Es ist weiterhin *the only game in town*.

1.2.2 Determinanten der nationalen Ebene

Wie oben angeführt, bieten Gelegenheitsfenster nationalen Akteuren die Möglichkeit, ihre institutionelle Umgebung zu verändern, und das trifft natürlich auch auf Ereignisse in der Innenpolitik zu, wie z. B. eine verfassungsändernde Mehrheit nach einem überwältigenden Wahlsieg. Und wie an derselben Stelle argumentiert, sollten diese Ereignisse eher als eine Art Ausreißer im politischen Tagesgeschäft betrachtet werden und nicht den Stellenwert regelmäßiger Ereignisse eines politischen Systems erhalten. Anhand zweier, aus den Theorien der internationalen Beziehungen entliehener Aspekte, können jene Gegebenheiten definiert werden, die beim institutionellen Wandel auf nationaler Ebene eine zentrale Rolle spielen: die Qualitäten der Akteure und die Qualitäten der Umgebung. Gemäß der Theoriesynthese sind Akteure rationale Vertreter ihrer Interessen, die durch die Fähigkeiten anderer Akteure und strukturelle Zwänge, also des institutionellen Rahmens, eingeschränkt werden.⁵⁵

Während der Phase der Konsolidierung ändert sich die Situation der Akteure jedoch: Sie beginnen erst die Regeln des politischen Wettstreits innerhalb der institutionellen Strukturen zu erfahren. Häufig verschwinden politisch einflußreiche Akteure der vorausgegangenen Demokratisierungsphase oder spalten sich in verschiedene Fraktionen. Andere Akteure wiederum erleben ein Comeback auf der politischen Bühne, illoyale und semi-loyale Akteure manifestieren sich. Während der

⁵⁴ Vgl. Pridham 1997: 23.

⁵⁵ Vgl. Cortell 1999: 180.

Konsolidierung steigt normalerweise die Anzahl und Vielfalt der Akteure.⁵⁶ Die beiden zentralen Aufgaben während dieser Zeit sind das Erreichen von stabilen und funktionsfähigen politischen Mehrheiten, und es gilt zu verhindern, daß anti-demokratische Akteure an Einfluß gewinnen. Es ist immer einfacher, seine politischen Präferenzen in der Opposition zu pflegen, als sie aktiv gegen öffentlichen oder politischen Widerstand durchsetzen zu müssen. Daher sind loyale Akteure in Regierungsverantwortung immer dem Risiko von Verlust ihrer Glaubwürdigkeit ausgesetzt, falls sie mit ihren politischen Zielen scheitern. Zusätzlich ist das ganze politische System gefährdet, wenn es auf illoyale Akteure als Mehrheitsbeschaffer angewiesen ist, denn dadurch werden jene erst zu vollwertigen Akteuren aufgewertet und können semi- oder illoyale Politik betreiben.⁵⁷

Institutionelle Strukturen

Es mag zwar paradox erscheinen, daß Institutionen Determinanten für Akteure darstellen, die wiederum durch ihre Politiken verantwortlich für institutionellen Wandel sind. Aber wie weiter oben beschrieben, ist die Beziehung von Akteuren und Institutionen durch gegenseitige Abhängigkeit hinsichtlich Herkunft und Gestaltung gekennzeichnet. Alle Akteure lernen, ihr Verhalten nach den Regeln und Erfordernissen der sie umgebenden Institutionen auszurichten, aber auch ihre Qualitäten passen sich an.⁵⁸ Regierungssysteme mit einem Mehrheitswahlrecht bringen z. B. mehr Parteien der politischen Mitte hervor, wo hingegen beim Verhältniswahlrecht der Zwang zur ideologischen Selbstbeschränkung fehlt. In präsidentialen Regierungssystemen ist die Parteienlandschaft stärker in Bewegung; parlamentarische Systeme stärken im allgemeinen die Fraktionsdisziplin. Im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Konfliktlinien (*cleavages*) eines Landes produziert die Regierungsart und der Wahlmodus einen bestimmten Grad an Fragmentierung des Parteiensystems, Polarisierung im politischen Umgang und Fluktuation der Wählerschaft. Hohe Fragmentierung behindert die Schaffung von tragfähigen Koalitionen und verringert die politische Stabilität im Allgemeinen, starke Polarisierung hat die gesellschaftliche Akzeptanz von demokratisch illoyalen Praktiken und extremistischen Parteiprogrammen zur Folge. Eine hohe Fluktuation erhöht die Nachfrage (und dadurch

⁵⁶ Vgl. Bos 1994: 97.

⁵⁷ Vgl. Plasser 1997: 46; Merkel 1994: 318; Sartori 1997: 222.

⁵⁸ Vgl. Plasser 1997: 35.

auch das Angebot) nach populistischer Politik und erschwert notwendige Entscheidungen und Reformen.⁵⁹

Die Strukturen der Konfliktlinien unterscheiden sich in den mittelosteuropäischen Staaten von den Ländern früherer Demokratisierungswellen. So hat sich die Intensität der traditionellen Konfliktlinien Stadt/Land und Kirche/Säkularisierung aufgrund der kommunistischen Vergangenheit stark vermindert (mit Ausnahme von Polen). Die Konfliktlinie Materialismus/Post-Materialismus befindet sich noch im frühen Anfangsstadium und der Konflikt Arbeit/Kapital wurde ersetzt durch den der Zentrum/Peripherie. Zwei Konfliktlinien, die als spezifisch für osteuropäische Transformationsstaaten gelten, sind radikale Markttransformation/sanfte Wirtschaftsreformen und Transformationsverlierer/-gewinner.⁶⁰

Der Aspekt der begrenzten Rationalität

Unabhängig von der Frage, ob Akteure nach politischer Macht, persönlichem Reichtum oder der Erfüllung ihrer ideologischen Agenda streben, werden die von ihnen angewandten Strategien als ein Produkt rationalen Denkens betrachtet. Rationalität wird definiert als „...Fähigkeit der Akteure, die relevanten Alternativen zu unterscheiden und zwischen den Optionen gemäß ihrer Präferenzen auszuwählen.“⁶¹ Kritiker des Aspekts des rationalen Denkens behaupten, Rationalität würde von den Akteuren einfach vorausgesetzt ohne sie wirklich beobachten zu können. Abgesehen von der allgemeinen Annahme, daß vernünftige Akteure generell rational handeln müssen, gibt es keinen Beweis, der uns erlaubt Rationalität, in jeder Situation als realistische Handlungsweise zu erwarten. Als rational verstandene Handlungen können auch anderen Ursachen entstammen und die Interpretation der tatsächlichen Gründe zieht die Annahme der universellen Rationalität in Zweifel.⁶²

Ein rationaler Akteur ist in seiner Umgebung nicht immer so rational wie es angenommen wird. Auch wenn eine Regierung oder eine Partei von der Richtigkeit ihrer Entscheidung überzeugt ist, mit der sie ein bestimmtes Ziel erreichen will, ist ihr Handeln beeinflusst von der subjektiven Wahrnehmung und den zur Verfügung stehenden Informationen. Letztendlich ist das nicht Rationalität, sondern die *Absicht*,

⁵⁹ Für eine tiefergehende Analyse von vergleichender Politikforschung vgl. Dawisha 1997: 55-57; Merkel 1999: 139, 154-159; Merkel 1997: 342-346, 355-357; von Beyme 1997: 28-29, 46-49.

⁶⁰ Für eine detaillierte Grafik aller existierenden Konfliktlinien vgl. von Beyme 1997: 42.

⁶¹ Siehe Plümper 1995: 53.

⁶² Vgl. Kato 1996: 573-574.

rational zu handeln. Das Konzept, das den Prozeß von rationalem Handeln auf Basis subjektiver Psychologie anstelle von automatisierter Gewinnmaximierung erklärt, nennt sich „begrenzte Rationalität“.⁶³ Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Subjektivität zielorientierten Verhaltens und unterscheidet zwischen der Rationalität der Wahrnehmung einer Situation und der Rationalität der zur Verfügung stehenden Alternativen. Das sich durch die begrenzte Rationalität neu ergebende Erklärungsmuster für das Verhalten von Akteuren läßt sich mit dem neuen Begriff der „Zufriedenstellung“ (*satisficing*) beschreiben: Akteure vergleichen den vermeintlichen Gewinn mit ihren Anforderungen und betreiben aufgrund des damit verbundenen Aufwands an Kosten und Zeit nicht nach einer grenzenlosen Gewinnmaximierung. Das bedeutet, ein Akteur wird eine Strategie oder eine Entscheidung akzeptieren, wenn er dadurch zufriedengestellt wird, unabhängig von weiteren möglichen, aber nicht gesicherten Gewinnen.⁶⁴ In Kombination mit den subjektiven Wahrnehmungen der Akteure ergeben sich folgende Annahmen:

- Das Sammeln von Informationen ist teuer. Je höher die Kosten steigen, desto eher wird der Akteur sich mit einer akzeptablen Lösung zufrieden geben, auch wenn es nur eine suboptimale darstellt.
- Bereits akzeptierte und angewandte Strukturen werden wegen den möglichen Folgekosten einer Fehlentscheidung nur in Ausnahmefällen geändert.
- Akteure ändern ihre Kooperationsstrukturen nicht, so lange ihre Mindestexpectations erfüllt werden. Nur wenn diese unterschritten werden oder Verluste eintreten, folgt eine Überarbeitung der langfristigen Strategien.
- Je größer die Notwendigkeit für ein schnelles Handeln vorliegt, desto wahrscheinlicher suchen Akteure die Lösung des Problems in bereits existierenden institutionellen Strukturen.⁶⁵

Das rationale Verhalten von Akteuren wird stark durch ihre Wahrnehmung ihrer eigenen Fähigkeiten und der ihnen bekannten Informationen begrenzt. Als Folge wird eine vorsichtig abwartende Haltung zum Normalfall – die Ungewißheit über die Konsequenzen sowie die Angst vor Verlusten mindert den Anreiz an einer Änderung des Bewährten.⁶⁶

⁶³ Vgl. Plümper 1995: 59; Kato 1996: 575.

⁶⁴ Vgl. Plümper 1995: 60.

⁶⁵ Vgl. Plümper 1995: 60-70.

⁶⁶ Vgl. Plümper 1995: 65.

Jegliche Betrachtung von Akteuren als rationale Vertreter ihrer Interessen oder als egoistischen Gewinnmaximierern verliert ihre Aussagekraft, wenn die betreffenden Strategien auf unzureichenden Informationen basieren. Informationslücken führen zu einer falschen Bewertung von Situationen, und das wiederum zu Fehlentscheidungen, trotz vermeintlich rationalem Akteursverhalten.⁶⁷ Im Falle Ostmitteleuropas ist begrenzte Rationalität aus verschiedenen Gründen zutreffend: Die Regierungen der Beitrittsländer müssen höhere Kosten bei der Beschaffung von Informationen über den Beitrittsprozeß in Kauf nehmen als z. B. Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Der Ausschluß von westeuropäischen Strukturen führt zu einem Mangel an Informationen, insbesondere in EU-Angelegenheiten. Auf der anderen Seite muß die Erwartung der Bevölkerungen nach Wohlstand und Sicherheit schnell erfüllt werden. Als Konsequenz entsteht ein hoher Anreiz für die Regierungsakteure, Kooperationen mit kurzfristigen Gewinnen denen mit langfristig höheren Gewinnaussichten vorzuziehen und eine eingeschlagene Strategie beizubehalten, damit das Erreichte nicht riskiert wird.

Die Logik des Angebrachten

Die Entscheidungsmuster von Akteuren sind vielschichtig. Natürlicherweise wird ihnen rationales Handeln unterstellt bzw., wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt, zumindest die Absicht zur Rationalität. In der Politikwissenschaft ist diese „Logik des Austausches“ (*logic of exchange*) die Basis für das Verständnis von Spieltheorien mit vielen verschiedenen Akteuren: Die Akteure befinden sich in einem institutionalisiertem Spiel (hier die Innenpolitik), ordnen ihre Interessen gemäß ihren Prioritäten und setzen dementsprechend Strategien ein. Die Institutionen bestimmen den Umfang und das Resultat des Austausches zwischen den Akteuren, also den (politischen) Gewinn und Verlust jedes Beteiligten.⁶⁸ Zur Wiederholung: Die (beschränkte) Rationalität bestimmt die Entscheidung der Akteure, das Resultat (also der *Austausch*) wird durch die Regeln der Institutionen bestimmt.

Die „Logik des Angebrachten“ (*logic of appropriate*) hingegen erweitert die Funktion von Institutionen von der reinen Umsetzung des Akteursverhaltens um dessen Einflußnahme aufgrund der Annahme, daß Institutionen auch Akteurspräferenzen verändern können. Hierbei wird argumentiert, daß Akteurspräferenzen stark pfadabhängig sind, in bestimmten sozio-kulturellen Elementen ihre Wurzeln haben und

⁶⁷ Vgl. Evans 1993: 408.

⁶⁸ Vgl. Rothstein 1996: 147.

darüber hinaus durch die Mitgliedschaft in einer sozialen Gruppe, wie z. B. einer Partei, geformt werden. Daher sind Präferenzen keine konstanten Variablen in der Spieltheorie, mit denen das Akteursverhalten vorausgesagt werden kann, wie es die Logik des Austausches voraussetzt.⁶⁹ Akteure neigen zur Einhaltung von ideologischen oder sozialen Vorgaben, mit denen sie von Gruppen oder Institutionen ausgestattet worden sind. Eine Parteimitgliedschaft oder ein Amt in einer politischen Institution sind die besten Beispiele. Parteien geben ihren Mitgliedern eine einzigartige und kennzeichnende Identität, eine gemeinsame Definition von Realität. Das Verhalten von Individuen wird durch ihre Partei beeinflusst, sie tragen und fördern die gemeinsamen ideologischen Werte.⁷⁰ Das gleiche gilt für besondere Funktionen oder Ämter im Regierungssystem eines Landes, z. B. Fraktionsführerschaft, Parteivorsitz, Regierungsleitung oder das Amt des Staatsoberhauptes. Wenn eine solche Position erreicht worden ist oder eine Sozialisierung durch die Parteikarriere stattfand, ist das gewinnmaximierende Verhalten von rationalen, individuellen Akteuren durch Muster ergänzt, wenn nicht sogar ersetzt worden, die generell für das jeweilige Amt als *angebracht* gesehen werden.⁷¹ „Der [...] öffentliche Charakter der Institution ‚wäscht‘ die Präferenzen des Individuums.“⁷² Dies kann z. B. in Fällen beobachtet werden, in denen ein Politiker, der zum Staatsoberhaupt gewählt worden ist, von seinen ehemaligen Parteikameraden abweichende Meinungen über bestimmte Politiken entwickelt und vielleicht sogar versucht, deren Regierungstätigkeit mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auszugleichen. Die Logik des Angebrachten behauptet nicht, daß ein Akteur aufgrund von Parteiideologie oder eines Amtes aufhört, sich rational zu verhalten. Aber es vermag zu erklären, warum Akteure in bestimmten Fällen irrationale Entscheidungen treffen oder an Strategien festhalten, die voraussichtlich einen geringeren Gewinn versprechen.

1.3 Institutioneller Wandel auf der innerstaatlichen Ebene

Für die Untersuchung des institutionellen Wandels muß im Vorfeld eine klare Katalogisierung der relevanten Aspekte des Untersuchungsobjektes erstellt werden. Es ist erforderlich, die einzelnen Objekte des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit

⁶⁹ Vgl. Peters 1999: 114.

⁷⁰ Vgl. Peters 1999: 114.

⁷¹ Vgl. Rothstein 1996: 147.

⁷² Siehe Rothstein 1996: 149.

zu identifizieren und gemäß dem (in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeichneten) theoretischen Rahmen einzuordnen. Sie bilden die Leitlinien der drei Länderstudien und später die Basis für deren vergleichende Analyse. Die folgenden drei Fragen legen die Grundlagen fest:

1. Wer führte den Wandel aus? Die Frage nach den beteiligten und verantwortlichen Akteuren.
2. Wie wurden die Entscheidungen für den Wandel getroffen? Die Frage nach den politischen Mechanismen, die zum Wandel geführt haben.
3. Wie hat sich der Wandel manifestiert? Die Frage nach dem Resultat institutionellen Wandels.

Damit diese Fragen als Grundgerüst für den analytischen Teil und damit später auch für die Schlußfolgerungen von Nutzen sind, müssen sie weiter erläutert werden. In den beiden nachfolgenden Abschnitten wird die Begründung dargelegt, warum sich Parteien in diesem Zusammenhang als die primären Akteure qualifizieren, die dann in den Länderstudien auf ihre jeweilige Rolle im institutionellen Wandel hin untersucht werden. Ebenso erfolgt die Diskussion über die Mechanismen der Entscheidungsfindung von Akteuren in nationalen Arenen, nach denen die in den Ländern beobachteten politischen Strategien bewertet und eingeordnet werden. Der Prozeß der Entscheidungsfindung ist dahingehend wichtig, daß jeglicher institutioneller Wandel auf das Verhalten der Akteure zurückgeht und damit auch auf ihre Strategien, Entscheidungen herbeizuführen. Die Veränderungen schließlich, die aus dem institutionellem Wandel hervorgegangen sind, gehen direkt aus den Erläuterungen der Länderstudien hervor, bzw. werden im Falle der institutionellen Strukturen, die im Rahmen des Beitrittsprozesses geschaffen worden sind, separat im Kapitel 5 erläutert.

1.3.1 Politische Parteien als maßgebliche Akteure

In einem demokratischen politischen System nehmen Parteien eine herausgehobene Stellung ein. Sie wirken als Verbindungselement zwischen der Gesellschaft, den nationalen Institutionen und den anderen nationalen und internationalen Akteuren. Parteien werden ausnahmslos durch Individuen oder eine kleine Personengruppe kontrolliert (Parteielite), herrschen zeitlich begrenzt über Institutionen (z. B. in Form der Regierung) sind aber über die Parteibasis und ihren Wählern in der Gesellschaft verwurzelt. Diese „zwitterhafte“ Existenz, gleichzeitig Teil von Institutionen, Akteuren und Gesellschaft zu sein, stattet Parteien mit genuinen Qualitäten aus. Sie genießen eine

legitimierte Stellung innerhalb Demokratien, haben aber im Gegenzug Aufgaben zu erfüllen, insbesondere während der Phase der Konsolidierung: die Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat herstellen und beide auf der internationalen Ebene repräsentieren, den Abbau der Unsicherheit während der Transformationsphase unterstützen, die politische Sozialisation der Bevölkerung vorantreiben und zur Legitimierung des demokratischen Regimes beitragen.⁷³

In ihrer Rolle als Exekutive und Legislative innerhalb des (parlamentarischen) Regierungssystems sind Parteien die erste und oberste Instanz im legalen und formalen Prozeß der politischen Entscheidungsfindung. Daher konzentrieren sich die Länderstudien der nachfolgenden Kapitel auf Parteien als die maßgeblichen Akteure des institutionellen Wandels und räumen ihren Beweggründen und spezifischen Agenden einen relativ großen Raum ein. Natürlich werden andere Akteure, die auch Teil der drei Gewalten sind (z. B. Staatspräsident und oberster Gerichtshof), im Rahmen politischer Prozesse, bei denen sie beteiligt sind, mit in die Untersuchung einbezogen. Für die Betrachtung der Parteien als maßgebliche Entscheidungsträger in der Politik ist es notwendig, das Zustandekommen von Entscheidungen zu verstehen. Politische Entscheidungen werden aufgrund der Auswahl von Strategien getroffen, die durch drei Aspekte bestimmt werden: die begrenzte Rationalität, die Logik des Austausches und die Logik des Angebrachten (*bounded rationality*, *logic of exchange* und *logic of appropriate*, siehe Abschnitt 1.2.2). Entscheidungen lassen sich also von bestimmten Attributen ableiten, die wir den handelnden Akteuren zuschreiben: von der Absicht, trotz unzureichender Informationen rational zu handeln, von dem Ziel der Gewinnmaximierung gemäß der persönlichen Präferenzen, und von einem Verhaltensmuster, geprägt von der zugehörigen Partei, der sozialen Gruppe oder dem ausgeübten politischen Amt.

Von Relevanz für das Verständnis der Entscheidungsprozesse ist auch die Existenz von sogenannten Veto-Mächten, illoyalen und semi-loyalen Akteuren unter den Parteien. Semi-loyale Akteure sind aufgrund ihres opportunen Charakters zwar leicht von den Vorteilen eines demokratischen Systems zu überzeugen, verhalten sich aber in politischen Krisenzeiten unberechenbar. Im Gegensatz zu illoyalen Akteuren, die offen demokratische Strukturen in Frage stellen⁷⁴, spielen semi-loyale ihre eigenen illoyalen

⁷³ Vgl. Plasser 1997: 70.

⁷⁴ Plasser benennt verschiedene Aspekte wonach Akteure sich als illoyal qualifizieren: die Weigerung Gewalt als Mittel abzulehnen, die Weigerung legitim gewählte Akteure zu akzeptieren, die Bereitschaft die Rechte der Opposition zu beschränken, die Kooperation mit anderen illoyalen Akteuren und die systematische Diffamierung der politischen Gegner. Vgl. Plasser 1997: 45.

Aktivitäten als etwas entschuldbares herunter. Außerdem ziehen sie die Nähe zu illoyalen Akteuren des eigenen politischen Lagers einer Annäherung an loyale Akteure anderer Lager vor. Neben der Marginalisierung dieser Akteure gehört die Auflösung von eingeschränkten Domänen der Autorität und Politikgestaltung, zu denen gewählte Regierungen keinen Zugang besitzen, und die Korrektur von undemokratischen Verzerrungen der Wahlprozedur zu den Aufgaben einer erfolgreichen Konsolidierung.⁷⁵

1.3.2 Pfad der Entscheidungsfindung und Vetopunkte

Entscheidungsfindungen innerhalb eines politischen Systems werden nicht nur, wie im vorherigen Abschnitt erklärt, durch die Attribute der Akteure bestimmt, sondern unterliegen natürlich auch bestimmten Prozeduren innerstaatlicher Strukturen. Dies kann als eine Art Pfad verstanden werden, der in seiner Länge situationsbedingt variiert und dessen einzelnen Stationen durchlaufen werden müssen, damit letztendlich eine Entscheidung getroffen oder aber verhindert wird. Entscheidungen in der Politik sind keine Entscheidungen, die in einem bestimmten Moment und unabhängig vom Kontext der Geschehnisse getroffen werden. Sie sind das Resultat einer Reihe von Einzelentscheidungen verschiedener Akteure, die in verschiedenen politischen Arenen (wie z. B. Parteitage, Kabinettsitzungen, Parlamentsausschüsse etc.) zustande gekommen sind. Aus dem Zusammenspiel von Akteurskonstellationen, der Wahrnehmung der Situation und dem Interaktionsmodus ergibt sich, ob im Rahmen der institutionellen Umgebung ein Veto-Punkt existiert, der den Entscheidungsprozeß stoppen könnte. Hingegen sind Veto-Mächte (*veto player*) Akteure, die die Möglichkeit besitzen, solche Veto-Punkte erfolgreich zu nutzen, sei es aufgrund verfassungsgemäßer Gewaltenteilung (z. B. Abstimmung im Parlament), politischem Druck oder Erpressung (z. B. die Drohung, die Regierungskoalition zu verlassen), oder durch die Mobilisierung der Wählerschaft (z. B. durch das Initiieren eines Volksentscheides). Sie stellen daher Akteure dar, deren Einverständnis für die Entscheidungsfindung benötigt wird.⁷⁶

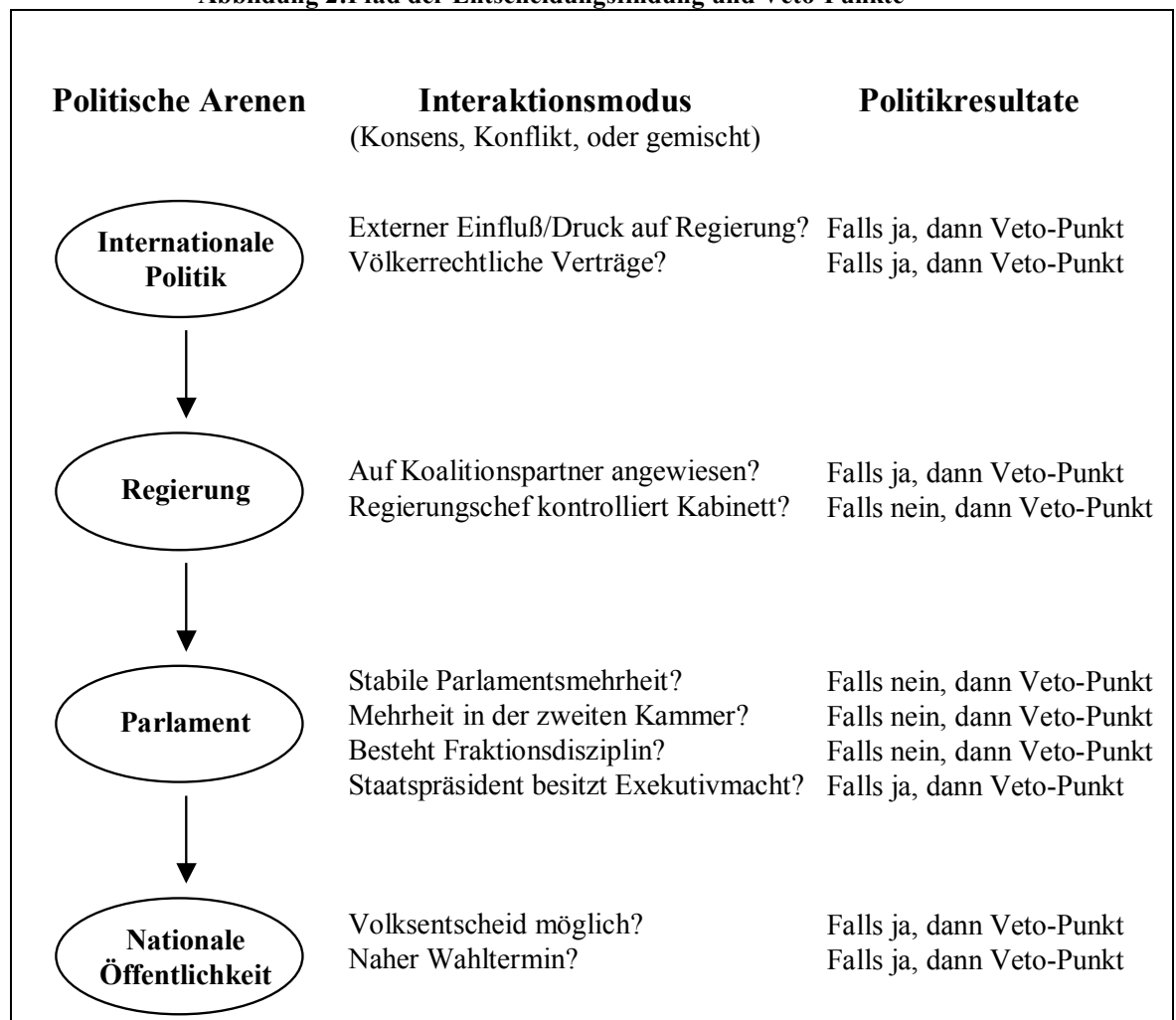
Die Konstellation der Akteure in den jeweiligen Arenen erfolgt z. B. durch Wahlen, besondere Ereignisse und den sich ändernden politischen Einfluß der Beteiligten. Der Interaktionsmodus stellt das Verhaltensmuster dar, durch das die Interaktion der

⁷⁵ Vgl. Plasser 1997: 37-38, 43. Siedschlag erwähnt zwar den Begriff der semi-loyalen Akteure nicht, warnt jedoch vor Akteuren mit einem „falschen Bewußtsein“, die unechte, strategisch gewählte Präferenzen an den Tag legen. Dies führt zum Verfall von demokratischer Machtausübung aufgrund der fehlenden moralischen Identifikation mit den gegenwärtigen Institutionen. Vgl. Siedschlag 2000: 138.

⁷⁶ Vgl. Immergut 1992: 63-64; Tsebelis 1995: 301.

Akteure geprägt ist. Der Modus kann sich in jeder neuen Situation ändern und unterliegt den Determinanten der nationalen Ebene (siehe Abschnitt 1.2.2). „Konsens“ steht für die Bereitschaft, eine Vereinbarung anzustreben, unabhängig davon, ob die verschiedenen Akteure einen ähnlichen Standpunkt vertreten, oder ob der schwächere Akteur einsehen mußte, daß er die Entscheidung sowieso nicht stoppen kann, also keine Möglichkeit zur Ausnutzung eines Veto-Punktes besitzt. „Konflikt“ bedeutet, daß entweder eine Akteur die Absicht hat, einen Veto-Punkt zu nutzen, oder daß die Entscheidungsfindung von einem Akteur ohne weitere Konsultation eigenmächtig durchgeführt wird, da er die Möglichkeit besitzt, diese ohne fremde Unterstützung an Veto-Punkten vorbei durchzusetzen. Das spezifische Konfliktniveau (*level of conflict*) einer Entscheidungsfindung kann als das Produkt aus Akteurskonstellation und Interaktionsmodus verstanden werden (siehe Abbildung 2).⁷⁷

Abbildung 2: Pfad der Entscheidungsfindung und Veto-Punkte



Quelle: Immergut 1992: 66; Scharpf 1997: 44; modifiziert vom Autor.

⁷⁷ Vgl. Immergut 1992: 64-66; Scharpf 1997: 44, 46, 48.

Veto-Mächte und Veto-Punkte stellen nicht zwingend Hindernisse für eine Entscheidungsfindung dar. Ihre Existenz sagt nichts über die Handlungsabsicht aus, nur über die bestehende Möglichkeit, Entscheidungen zu blockieren bzw. abzuändern. Aber je größer ihre Zahl in einem betreffenden Fall, desto unwahrscheinlicher ist ein positiver Ausgang. So muß auch jede Entscheidung, die möglicherweise zum institutionellen Wandel führt, eine Interessenkoalition von Akteuren und Veto-Mächten hinter sich vereinen.⁷⁸

⁷⁸ Vgl. Risse 2000: 9.

2. Die Europäische Union als externer Akteur

Ihre Rolle in den Beziehungen zu den Transformationsstaaten mußte die europäische Union erst finden. Von Anfang an war es klar, daß die bis dahin westeuropäische Werte- und Wirtschaftsgemeinschaft der zentrale Fokus für die post-kommunistischen Staaten Mittelosteuropas sein würde. Sie stand für die Hoffnung nach Wohlstand, und war aufgrund ihrer Integrationsentwicklung theoretisch offen für die osteuropäischen Demokratien. Die USA und die NATO stellten weitere Fixpunkte dar. Jedoch war dies in den ersten Jahren Ausdruck der allgemeinen Fluchtbewegung der ehemaligen Satellitenstaaten weg von der kollabierenden Sowjetunion unter das schützende Dach der transatlantischen Sicherheitsstruktur mit der letzten verbleibenden Supermacht USA als Führungsnation.

Eine EU- und NATO-Mitgliedschaft schlossen sich als außenpolitisches Ziel nicht aus, sie unterschieden sich nur hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Kosten: Entpuppte sich der EU-Beitrittsprozeß als langwierige administrativ-juristische Übernahme von Regelungen und als ein schmerzhafter wirtschaftlicher Umbau, deren Vorteile sich erst in mittelferner Zukunft manifestieren würden, waren die Anforderungen für das Letztere, also die Beseitigung des Widerstandes von Rußland und eine zügige Modernisierung der Streitkräfte, relativ kurzfristig zu erreichen. Natürlich erlauben die fundamentalen Unterschiede zwischen einem System der kollektiven Verteidigung und einer supranationalen Organisation keinen direkten Vergleich ihrer Beitrittsmechanismen.

Allerdings war einer der entscheidenden Gründe, weshalb sich der NATO-Beitritt mit weniger Komplikationen als der EU-Beitrittsprozeß vollzogen hat, das eigene Sicherheitsinteresse der westlichen Staaten an einer schnellen Mitgliedschaft der ehemaligen Ostblockstaaten. Darüber hinaus waren sie finanziell in der Lage wie auch ausgesprochen kaufmännisch motiviert, mit der Bereitstellung benötigter Kredite und Waffensysteme die gesamte Grundlage für die Angleichung der Streitkräfte der Warschauer Paktstaaten bereitzustellen. Im Gegensatz dazu wollten und mußten dieselben Staaten aufgrund ihrer Interessen als EU-Mitglieder sicher gehen, daß durch eine Erweiterung nach Osteuropa das vielschichtige politische und wirtschaftliche Netz, aus dem die EU besteht, nicht bis zur Grenze der Funktionsunfähigkeit strapaziert wird. Somit war der NATO-Beitritt eine kurzfristige Strategie, um dem ungewissen Sicherheitszustand in Osteuropa zu begegnen. Der EU-Beitritt war hingegen eine langfristige Option, einschließlich sehr hoher *exit costs*, die einen absoluten Gewinn auf

allen Ebenen versprach. Daher war es nur natürlich, daß die EU in den 90er Jahren zum primären externen Akteur der osteuropäischen Staaten aufgestiegen ist, unabhängig ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit zu einer Erweiterung der Union.

Obwohl es während der Regimewechsel in Mittelosteuropa klar gewesen sein muß, daß das primäre außenpolitische Ziel aller späteren post-kommunistischen Staaten die Mitgliedschaft in der Europäischen Union sein würde, traf diese Entwicklung die EU doch unvorbereitet. Schon Anfang der 90er Jahre, als über die ungeklärte Zukunft der NATO und alternative Sicherheitsstrukturen diskutiert wurde, stand der Wunsch der mittelosteuropäischen Staaten fest, sich so rasch wie möglich um eine EU-Mitgliedschaft zu bemühen. Deren Reaktion beschränkte sich zunächst auf ad hoc Entscheidungen, um nicht den Anschluß an die Entwicklung in der Region zu verlieren. Der EU fehlte eine durchdachte Strategie für die politische Unterstützung der jungen Demokratien, ebenso wie für die Weiterführung der europäischen Integration unter der Beteiligung Osteuropas. Die Meinungen unter den Altmitgliedern waren geteilt. Sie waren nicht imstande, sich auf etwas anderes als technische Hilfestellung und finanzielle Entwicklungshilfe zu einigen.

Als Antwort auf das europäische Post-Wende-Szenario war dies aber nicht ausreichend.⁷⁹ Die Prioritäten der EU lagen zu jener Zeit woanders: die Aufnahme der EFTA-Staaten, die Lösung westeuropäischer Wirtschaftsprobleme und die Vertiefung der Beziehungen zwischen den bisherigen Mitgliedern, einschließlich der Neudefinition der Rolle des wiedervereinigten Deutschlands. Trotz der Tatsache, daß eine Osterweiterung der EU in den Bereichen der Sicherheit, Wirtschaft und Demokratie ein gewinnbringender Prozeß für beide Seiten darstellen würde, fehlte es an einer gemeinsamen Zukunftsvision innerhalb der EU.⁸⁰ Die Erweiterung wurde vornehmlich als eine ökonomische, und damit letztendlich als eine finanzielle Aufgabe wahrgenommen, deren Bewältigung nicht die Integration Westeuropas gefährden durfte oder auf Kosten der Altmitglieder geschehen sollte. Die Betrachtung der Osterweiterung auf Basis nüchterner Zahlen ergab, daß sie einen Bevölkerungszuwachs von 28% mit sich bringen würde, hingegen aber einen Anstieg des Bruttoinlandprodukts von nur 4%. Dabei wurde jedoch vernachlässigt, daß die osteuropäischen Beitrittsländer in Relation zu ihren nationalen Wirtschaften eine viel höhere Finanzleistung im Voraus erbringen

⁷⁹ Vgl. Mannin 1999a: 12.

⁸⁰ Vgl. Mayhew 1998: 385; Mannin 1999a: 14, 56.

mußten als die EU-Staaten, um erst später, nach dem Beitritt die Vorteile einer Mitgliedschaft nutzen zu können.⁸¹

Paradoxerweise war es der Beitrittsdruck der ostmitteleuropäischen Staaten, der die Europäische Union veranlaßte, die bis dahin verschleppten Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der regionalen Strukturpolitik und der Mehrheitsentscheide in Angriff zu nehmen. Die Lösung dieser Probleme hatte die EU immer wieder verschoben und sogar als Vorwand genommen, die Union in naher Zukunft nicht erweitern zu können.⁸² Interne Angelegenheiten wurden generell den externen gegenüber bevorzugt behandelt. Da die Osterweiterung als eine externe Aufgabe angesehen wurde, ließ man die beitrittswilligen Staaten solange ohne eine verbindliche Aussage über den endgültigen Beitrittsprozeß warten, bis die verspätete Reform der EU-Strukturen begonnen wurde. Die EU entschied sich, die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten und deren ökonomischen Bedenken zu schützen, anstelle der Formulierung einer langfristigen, politischen Strategie für die Integration Gesamteuropas. Dieses kurzsichtige Vorgehen, mit dem eigene Vorteile gegenüber Staaten verteidigt wurden, die doch mittelfristig in die selbe Interessengemeinschaft aufgenommen werden sollten, kam – angesichts der Mehrebenen- und multilateralen Entscheidungsprozeduren innerhalb der EU – nicht besonders überraschend.⁸³ Viele verschiedene Interessengruppen der damals fünfzehn Mitgliedsstaaten versuchten Einfluß auf Gemeinschaftsentscheidungen zu bekommen, die zwischen den Regierungschefs ausgehandelt wurden, meistens auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners. Sogar die individuellen Mitgliedsstaaten hatten bei der Formulierung ihrer eigenen Positionen Probleme, aufgrund der Interessenkonflikte zwischen den nationalen Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts- und Außenministerien. Diese Anzahl an *two-level games* innerhalb der EU machte jegliche klar formulierte und vorwärtsgewandte Entscheidung nahezu unmöglich und erlaubte lange Zeit nur eine symbolische Unterstützung und geringe Finanztransfers für die ostmitteleuropäischen Staaten.⁸⁴

⁸¹ Vgl. Grabbe 1998: 90; Inotai 1999: 87. Die Berechnung bezüglich des Zuwachses an Bevölkerung und BIP wurde auf Basis der zehn Staaten ermittelt, die mit der EU Europaabkommen Anfang der 90er Jahre geschlossen hatten.

⁸² Vgl. Sedelmeier 1996: 378.

⁸³ Vgl. Sedelmeier 1996: 365, 372.

⁸⁴ Vgl. Rupp 1999: 371-372.

2.1 Von den Europaabkommen bis zur Heranführungsstrategie: Der Imperativ der Ökonomie

Die EU reagierte auf die Bedürfnisse der mittelosteuropäischen Anwärtstaaten nur langsam. Eine Beitrittsstrategie „aus einem Guß“ existierte nicht. Im Laufe der 90er Jahre wurden bestimmte Ansätze und Instrumente, die sich als hilfreich für das Erreichen der Ziele herausgestellt hatten, weiter ausgebaut, andere wurden entweder eingestellt oder stillschweigend zur Seite gelegt.

Phare (*Poland, Hungary Assistance for the Restructuring of Economies*) stellt das beste Beispiel für eine ursprüngliche Finanzhilfe dar, die später zu einer wichtigen Unterstützung für die Beitrittsbemühungen der Kandidatenländer wurde, wohingegen der „strukturierte Dialog“ für einen fehlgeschlagenen Versuch steht, ein politisches Forum zur Unterstützung des Beitrittsprozesses zu errichten. Phare wurde erstmals 1990 eingerichtet und diente damals als unmittelbare finanzielle und technische Unterstützung für die Entwicklung in Mittelosteuropa. In den folgenden zwei Jahren wurde das Programm auf die Tschechoslowakei und alle weiteren Beitrittskandidaten ausgedehnt.⁸⁵ Außerdem wurden in den nachfolgenden Jahren die Europaabkommen (EA) mit der Mehrheit der ostmitteleuropäischen Staaten unterzeichnet.⁸⁶ Die EA behandelten bilaterale Wirtschaftsfragen und besaßen mehr den Charakter von Handels- und Zollabkommen als den einer Kooperationsvereinbarung. Die mittelosteuropäischen Staaten akzeptierten die Abkommen, welche zwar fair, aber nicht großzügig waren. Auch hier gab es unterschiedliche Ansichten über den Zweck der Abkommen: Die Kandidaten sahen sie als Vorstufe für eine Vollmitgliedschaft, für die Union war es hingegen ein Mittel, den Mitgliedswunsch der Kandidaten erst einmal befriedigen zu können und sich gleichzeitig die Optionen einer tieferen Integration wie auch einer weiteren Verzögerung offen zu halten.⁸⁷ Zu diesem Zeitpunkt bestand die Taktik der Union darin, durch die Aufhebung von Subventionen und Zollgrenzen der Situation in Ostmitteleuropa zu begegnen.

⁸⁵ Vgl. Grabbe 1998: 29, 37-38.

⁸⁶ Die Europaabkommen wurden mit Polen, Ungarn und Tschechien 1991 unterzeichnet, mit Rumänien und Bulgarien in 1993, mit den drei Baltischen Staaten in 1995, und mit Slowenien in 1996.

⁸⁷ Vgl. Hedri 1993: 155-156. Tatsache ist, daß das EU-Recht keine assoziierte Mitgliedschaft kennt. Es unterscheidet nur zwischen einer (Voll-) Mitgliedschaft und assoziierten Beziehungen. Das für die Europaabkommen häufig benutzte Synonym „Assoziationsabkommen“ unterstreicht nur die Fehlinterpretation dieser Verträge als eine Art Vorstufe zur Mitgliedschaft. Für eine Analyse der Europaabkommen mit Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei und deren Einfluß auf die Handelsbeziehungen vgl. Kohlmann 1997.

Auf dem Gipfel in Essen im Dezember 1994 startete die EU offiziell ihre Heranführungsstrategie für die Beitrittskandidaten, die aber lediglich aus dem Phare-Programm bestand, welches um den strukturierten Dialog und der Anforderung an die Kandidaten, den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) und das Weißbuch (*single market white paper*) komplett zu übernehmen erweitert wurde. Auf den EA und den Kopenhagener Beitrittskriterien basierend, stellten diese vier Elemente die Heranführungsstrategie der EU dar.⁸⁸ Das Europäische Parlament drängte auf eine stärkere Beachtung der demokratischen Strukturen und der Zivilgesellschaft in den Kandidatenländern während des Beitrittsprozesses, aber die Kommission hielt sich bedeckt, wenn ein Land die Kopenhagener Demokratie Kriterien erst einmal passiert hatte.

Die Phare-Gelder waren als Kompensation für die Kosten bei der Übernahme des *acquis* und des Weißbuches vorgesehen. Dadurch sollte die Transformation der Wirtschaft in Richtung EU-Strukturen erleichtert werden. Geschwindigkeit und Fortschritt waren aber abhängig von der Bereitschaft der jeweiligen Kandidatenländer, die Vorgaben zu übernehmen.⁸⁹ Die Kopenhagener Kriterien, die ziemlich vage gehalten waren, blieben der Maßstab, nach dem die EU die zukünftigen Fortschritte der Kandidaten beurteilen wollte, unabhängig von deren Strategien, die Anforderungen des Beitritts zu erfüllen. Gerade deshalb fehlte es den mittelosteuropäischen Staaten an westlicher Führung im Beitrittsprozeß oder an gezielten Anreizen, ihre Beitrittsbemühungen verstärkt voranzutreiben: Die EU hatte es mehrmals ausgeschlossen, die Kandidaten nach ihren spezifischen Problemen zu bewerten und festgestellt, daß die Erfüllung der Kriterien nicht zu einer automatischen, sondern nur einer möglichen Mitgliedschaft führen würde.⁹⁰ Als im Juli 1997 die Europäische Kommission gemäß der Agenda 2000 die Länder bestimmte, mit denen Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten (*avis*), blieben die Kandidaten bis zur Entscheidung weitgehend im unklaren: Sie wußten weder, wie unterschiedlich stark

⁸⁸ Vgl. Meier 1997: 23-24; Grabbe 1998: 30-31; Sedelmeier 1996: 361. Die grundlegenden Bedingungen für eine Mitgliedschaft, die auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 verabschiedet wurden, bestanden aus vier generellen Punkten: 1) die Stabilität der Demokratie und ihrer Institutionen (Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Schutz von Minderheiten und Pluralismus), 2) eine funktionierende Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck im EU-Binnenmarkt standhält, 3) die Fähigkeit zur Übernahme der Rechte und Pflichten, die sich aus der Übernahme des *acquis* ergeben, und 4) das Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. Das Weißbuch wurde von dem Rat der Europäischen Union im Juni 1995 gebilligt und verabschiedet. Vgl. Grabbe 1998: 30; Lippert 2000a: 126.

⁸⁹ Vgl. Rupp 1999: 95.

⁹⁰ Vgl. Mayhew 1998: 373; Mannin 1999b: 41.

die Fortschritte in den einzelnen Bereichen gewertet würden, noch wo die Grenze war, ab der sie sich für die Verhandlungen qualifizierten. Wahrscheinlich war sich die Europäische Kommission bis kurz vor der endgültigen Auswahl selbst nicht darüber im klaren. Am Ende gehörten Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und Estland zu den Ausgewählten.⁹¹

Wie oben erwähnt wurde Phare ursprünglich als schnelle Finanzhilfe genutzt. Zwischen 1991-1995 unterstützte das Programm die Reformen der öffentlichen Institutionen in den Empfängerländern, nach 1995 wurde es zum Hauptfinanzinstrument und zentralen Baustein der EU-Heranzführungsstrategie. Als solches war Phare für die Finanzierung bestimmter Projekte vorgesehen: die Modernisierung der administrativen Strukturen der Beitrittsländer, die Ausbildung des Beamtenstandes, die Erneuerung der Infrastruktur in den Bereichen Transport, Handel und Kommunikation und – als eines der Schwerpunkte – die Unterstützung der Umsetzung der vom *acquis* übernommenen Vorgaben und das Training der damit beschäftigten nationalen Verwaltungen (*twinning*).⁹²

Nichtsdestotrotz wurde der fehlende allgemeine Zusammenhalt des Phare-Programms kritisiert, da es sich auf bilaterale Aktionen zwischen EU-Mitgliedern und Kandidaten beschränkte.⁹³ Obwohl Phare auf den Prinzipien von Zuschüssen und Subventionen basiert, deren Effekte zu geringer Effektivität und überflüssiger unternehmerischer Aktivität führen können, wie sie in einigen hochsubventionierten Regionen der EU vorzufinden sind, bot das Programm auch neue Möglichkeiten für die mittelosteuropäischen Staaten: Sie bekamen die Chance zur weitgehend unabhängigen

⁹¹ Vgl. Mannin 1999b: 56-58; Grabbe 1999: 15. Die zehn Anwärterländer erhielten Bewertungen in verschiedenen Bereichen wie Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft, Wettbewerbsdruck, die Fähigkeit der europäischen Einheitswährung sowie dem gemeinsamen Binnenmarkt beizutreten, *acquis*, Administration und Justizwesen. Die abschließende Punkteverteilung war: Ungarn 33, Polen 32, Tschechische Republik 29, Slowenien 25, Estland 24, Slowakei 23, Litauen 19, Lettland 18, Rumänien 13, Bulgarien 10. Die größte mögliche Punktzahl war 33.

⁹² Das Twinning-Programm wurde im Mai 1998 gestartet und war in sogenannten „Beitrittspartnerschaften“ organisiert. Die Kandidatenländer formulierten Probleme, die sich ihnen bei der Umsetzung des *acquis* stellten und die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten entwickelten und boten Projekte und Programme an, um diese zu lösen (z. B. Unterstützung bei der Einführung der Mehrwertsteuer oder der Einhaltung von Standards bei Kontrollen an den Grenzübergängen). Anschließend konnte jedes Bewerberland sich die Programme aussuchen, die es als die beste Lösung ansah. Die ausgesuchten Programme wurden dann mit Hilfe der jeweiligen EU-Mitglieder umgesetzt, welche hierfür eigene EU-Experten in die Bewerberländer schickten. Die Beitrittspartnerschaften hatten den Vorteil, daß die fehlende EU-Kompetenz innerhalb der Kandidatenländer direkt durch die EU behoben wurde und diese somit nicht auf externe Berater angewiesen waren, um die Anforderungen des *acquis* zu erfüllen. Das twinning war sehr erfolgreich hinsichtlich der Errichtung von funktionalen Strukturen und der Ausbildung der darin eingesetzten Administration. Vgl. Lippert 2000a: 133; Europäische Kommission 2001: 5-6.

⁹³ Vgl. Mannin 1999b: 38; Rupp 1999: 102; Sedelmeier 1996: 361; Cameron 1996: 430.

Verwaltung von EU-Geldern und zur grenzübergreifenden Kooperation mit westeuropäischen Ländern, die auf einem qualitativ höheren Niveau lag, als ihre bisherige zwischenstaatliche Zusammenarbeit untereinander. Solange sich die Phare-Empfänger sich an die formalen Prozeduren hielten, konnten sie über die zu fördernden Projekte entscheiden. Des weiteren wurde die Organisation und Koordination in den Unterbereichen der grenzüberschreitenden Kooperation und den Multi-Länder-Programmen komplett den mittelosteuropäischen Ländern übertragen (dezentralisiert und mit jährlich rotierender Präsidentschaft).⁹⁴

Im Jahr 1999 wurden die für den Zeitraum 2000-2006 vorgesehenen Phare-Gelder verdoppelt und zwei weitere flankierende, in ihren Finanzvolumen beträchtlich kleinere Programme gestartet: ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) und SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development*). Der Grund für die Erhöhung der Phare-Mittel ist nicht in erster Linie auf deren Nachfrage zurückzuführen. Aufgrund der vorgeschriebenen Eigenbeteiligung der Empfängerländer sowie deren begrenzte Absorptionsfähigkeit wurden sie bis dahin nur in Ausnahmefällen voll ausgeschöpft. Es war jedoch vorgesehen, daß die Finanztransfers an die zukünftigen Mitglieder nicht aus der GAP und dem Strukturfonds getätigt werden, sondern bis 2006 aus den Mitteln, die für die Erweiterung zur Verfügung gestellt worden sind, also Phare. Dadurch wird den neuen Mitgliedsstaaten zwar doppelt so viel Geld wie bisher in Aussicht gestellt, sie bekommen aber nach ihrem Beitritt letztendlich weniger als die Hälfte im relativen Vergleich zu den Altmitgliedern. Somit können sich die neuen mittelosteuropäischen Mitglieder erst ab 2006 an den Verteilungskämpfen für den EU-Haushalt beteiligen.⁹⁵

Der letzte Baustein der Heranführungsstrategie war der „strukturierte Dialog“, ein Forum vorgesehen für multilaterale Diskussionen von Beitrittsthemen auf ministerieller Ebene. Es hatte jedoch nur wenig Wirkung auf die Entwicklung des Beitrittsprozesses, da keine Entscheidungsbefugnisse vorgesehen waren und westliche Politiker daher diese Arena weitgehend ignoriert haben. Trotz der Versuche Deutschlands und Italiens, den strukturierten Dialog zu reformieren und ihm einen klaren Fokus zu verschaffen,

⁹⁴ Vgl. Mannin 1999b: 381; Rupp 1999: 103.

⁹⁵ Zwischen 1990-1999 betrug das Phare-Volumen jährlich 11 Mrd. Euro, von 2000-2006 stehen insgesamt 21,84 Mrd. Euro zur Verfügung. Das sind jährlich jeweils 1,56 Mrd. Euro für bisherige Phare-Aufgaben, sowie für die regionale Entwicklung und die Landwirtschaft. Für ISPA und SAPARD sind für den gleichen Zeitraum ca. 3,4 Mrd. Euro vorgesehen. Deren Projektfortführung wird jedoch beim Beitritt des Ziellandes vom Kohäsionsfonds übernommen. Dazu im Vergleich: Der EU-Haushalt für 2000-2006 sieht 41,66 Mrd. Euro für die GAP und 29,17 Mrd. Euro für die Strukturpolitik vor. Vgl. Lippert 2000b: 301.

wurde die Initiative auf Empfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der Agenda 2000 eingestellt.⁹⁶

Im Laufe der Beitrittsverhandlungen stellte sich eine gewisse Routine ein, in dem der regelmäßige Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission den jährlichen Höhepunkt darstellte. Er diente zur Verbalisierung von Kritik an den Defiziten der Beitrittsbemühungen der Kandidatenländer, enthielt aber gegebenenfalls auch Lob, falls lange geforderte Veränderungen erfüllt worden waren. Im Ton generell mahnend gehalten, funktionierten die Fortschrittsberichte auch als indirektes Druckmittel, da die Regierungen der Beitrittskandidaten sich im Falle allzu großer Kritik vor ihrer eigenen Bevölkerung rechtfertigen mußten und der Opposition eine Angriffsfläche für politische Attacken boten.

Der relativ reibungslose Fortgang der Verhandlungen ab 1998 sollte aber nicht über die wahren Probleme hinwegtäuschen: Bis Ende 2001 wurde zwar ein Großteil der Verhandlungskapitel abgeschlossen bzw. vorläufig abgeschlossen, die schwierigen Kapitel, wie z. B. Landwirtschaft und Freizügigkeit bei Arbeitnehmern, die großes Konfliktpotential für die Verhandlungen bargen, und bei denen Zugeständnisse nur schwer den nationalen Öffentlichkeiten der jeweiligen Kandidatenländer zu vermitteln waren, blieben aber ausgespart. Die allgemeine Strategie war, zunächst die unkontroversen Aspekte der einzelnen Kapitel zügig abzuschließen. Parallel dazu ging die Übernahme des *acquis* nur schleppend voran. Daher war das Jahr 2002 entscheidend für den Beitrittsprozeß: Die Anpassung an das EU-Recht wurde mit einer bürokratischer Kraftanstrengung doch noch vollzogen, auch wenn die Umsetzung weiterhin als sub-optimal bezeichnet werden kann. Im selben Zeitraum wurden alle verbliebenen Kapitel ausgehandelt und galten zum Dezember 2003 als endgültig abgeschlossen. Der allgemeine Druck, bis Jahresende die Verhandlungen beenden zu wollen und die Erkenntnis, daß die EU bei den Übergangsfristen nur minimale Zugeständnisse machen würde, hatten zusätzlich die Entwicklung beschleunigt.

Diese letzte Phase verlief relativ geräuschlos, da die vorhersehbaren Zugeständnisse, die die Regierungen der Kandidaten gemacht hatten, mit der Meldung einer erfolgreichen Beendigung der Beitrittsverhandlungen verdeckt werden sollten. Es war der Abschluß einer Entwicklung, die sich in den mittelosteuropäischen Gesellschaften mehr als ein Jahrzehnt hingezogen hatte und jetzt die Regierungen in ihrem Unterfangen stärkte, die noch ausstehenden Volksabstimmungen durchzuführen. Auch nach den

⁹⁶ Vgl. Grabbe 1998: 38-39; Rupp 1999: 93-94. Der „strukturierte Dialog“ ist auch als der „unstrukturierte Monolog“ bezeichnet worden.

erfolgreich vollzogenen Referenden im Juni/Juli 2003 stellte die europäische Kommission den sanften Druck nicht ein und ermahnte die Beitrittsländer die veränderten Gesetze auch anzuwenden. Am ersten Mai 2004 nahm die Europäische Union Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und sieben weitere Staaten als neue Mitglieder auf.

Eine objektive Bewertung der Heranführungsstrategie der EU muß auf Basis der ihr ursprünglich zugrunde gelegten Absicht erfolgen. Die oberste Priorität der EU-Staaten war nicht die Demokratisierung der Post-Kommunistischen Staaten. Eine demokratische Entwicklung war zwar die Basis jeglichen Engagements der zukünftigen Kandidaten in Richtung EU und wurde naturgemäß eine der Grundvoraussetzungen für eine Mitgliedschaft. Das übergeordnete Ziel der Heranführungsstrategie war jedoch die Herstellung der Fähigkeit der Kandidaten, wirtschaftlich im gemeinsamen Binnenmarkt bestehen und die administrativ-juristischen Anforderungen einer Mitgliedschaft bewältigen zu können. Die demokratischen Standards waren nur die erste Hürde, deren selbstständige Überwindung durch die Kandidaten als eine natürliche Entwicklung betrachtet wurde, um überhaupt erst in die Verhandlungsphase einzutreten. Deren erfolgreicher Abschluß Ende 2002 war kein Nullsummenspiel: Außenpolitische Stabilität durch die Einbindung der Transformationsstaaten sowie neue Märkte in Mitteleuropa für die Altmitglieder im Austausch für außenpolitische Sicherheit, größeren politischen Einfluß in Europa, Anstieg der Investitionen und Subventionen für die neuen Mitglieder. Trotz dieser für alle Seiten vorteilhaften Kooperation war es aus strategischen Gesichtspunkten eine realpolitische Tatsache, daß sich bei dieser Ausgangslage die Heranführungsstrategie sich an den innerhalb der EU zusammengeführten (bzw. durch Kompromisse miteinander verknüpften) nationalen Interessen zu orientieren hatte und nicht am Leitmotiv der Demokratisierung.

3. Politische Rahmenbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn

Die institutionelle Ausgestaltung von politischen Systemen ist maßgeblich für die Funktionsweise der einzelnen Gewalten und ihre Beziehung untereinander. Darüber hinaus bilden die institutionellen Strukturen den Rahmen, in dem die Interaktion der nationalen Akteure stattfindet, welche wiederum zum institutionellen Wandel führen kann. Dieser wechselseitige Einfluß zwischen institutionellen Strukturen und Akteuren ist anhand der Theoriesynthese in Abschnitt 1.2 aufgezeigt. Die Interessen der Akteure sind neben dem allgemeinen Streben nach politischer Gestaltungsmacht vielfältiger Natur: Sie resultieren aus gesellschaftlichen Konfliktlinien, bestimmen ihr Weltbild und manifestieren sich in ihrer politischen Programmatik. Beide – die institutionellen Strukturen und die Akteursinteressen – sind für das Verständnis der Handlungsabläufe unentbehrlich, die in der innenpolitischen Arena stattgefunden haben (siehe Kapitel 4). Im folgenden werden die Regierungssysteme und die relevanten Parteien erörtert.

3.1 Polen

3.3.1 Das Regierungssystem Polens: Das konfliktreiche Erbe eines ausgehandelten Regimewechsels

Die Republik Polen ist eine semi-präsidentielle Demokratie, deren politische Institutionen erst 1997 ihre endgültige Form erreicht haben. Die strukturellen Defekte in den ersten Jahren der Republik waren die Konsequenz des ausgehandelten Regimewechsels, in dem sich die kommunistische Führung und die Opposition auf eine Transformation des politischen Systems geeinigt hatten. Die Strukturen, die in erster Linie als machtpolitischer Kompromiß zwischen diesen zwei Parteien konzipiert waren, mußten erst durch langwierige innenpolitische Auseinandersetzungen zwischen den demokratischen Akteuren in der Nachwendezeit reformiert werden.⁹⁷ Die durch das Parlament angenommene und durch ein Referendum bestätigte Verfassung von 1997 schränkt die Verdoppelung der Exekutive ein und hat insgesamt stabilere Regierungen geschaffen.

Die Exekutive setzt sich zusammen aus dem Präsidenten und der Regierung bzw. dem Ministerrat. Der Präsident wird für eine Dauer von fünf Jahren direkt vom Volk gewählt und besitzt somit keine geringere Legitimität als die anderen Regierungsinstitutionen. Die Wahl erfolgt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen und muß gegebenenfalls in einer Stichwahl zwischen den beiden Bestplatzierten entschieden

⁹⁷ Vgl. Widmaier 1999: 119.

werden, falls kein Kandidat die erforderliche Mehrheit erreicht. Der Präsident, dessen Amtszeit auf zwei Perioden beschränkt ist, repräsentiert den Staat als dessen Oberhaupt. Laut Verfassung ist er der Hüter staatlicher Gewalt und der höchste Vertreter der Republik.⁹⁸ Der Präsident beauftragt den zukünftigen Ministerpräsidenten mit der Regierungsbildung und ernennt auf dessen Vorschlag das neue Kabinett. Falls die Regierung innerhalb von vierzehn Tagen kein Vertrauensvotum des Parlaments (Sejm) erhält, wird ein neuer Kandidat für den Posten des Ministerpräsidenten vorgeschlagen, diesmal vom Parlament selbst. Wird dieser wiederum vom Präsidenten nicht akzeptiert, gibt es einen letzten Vorschlag seitens des Präsidenten, bei dessen wiederholter Ablehnung der Präsident das Recht hat das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben.⁹⁹ Im Rahmen der Gesetzgebung besitzt der Präsident die Möglichkeit, sein Veto gegen Gesetze einzulegen, die ihm zur Unterschrift vorgelegt werden und sie damit zum Sejm zurückweisen. Sein Veto kann mit einer Dreifünftelmehrheit des Parlaments aufgehoben werden. Anstelle eines Vetos kann er auch das Verfassungsgericht anrufen, um ein Gesetzesvorhaben prüfen zu lassen. Der Präsident soll nach innen identitätsstiftend wirken und nach außen den polnischen Staat vertreten.¹⁰⁰

Die Regierung geht aus der Parlamentsmehrheit hervor und besteht aus dem Ministerpräsidenten und seinen Ministern, die den Ministerrat konstituieren, welcher die Leitung der Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik innehat. Der Entwurf des Staatshaushaltes unterliegt alleine der Regierung und bedarf einer parlamentarischen Mehrheit. Liegt diese nicht vor, kann der Präsident die Regierung auflösen. Die Regierung hingegen besitzt keine Möglichkeit das Parlament aufzulösen. Auf der anderen Seite kann das Parlament die Regierung nur mit einem konstruktiven Mißtrauensvotum ablösen, einzelnen Ministern jedoch das Vertrauen durch absolute Mehrheit entziehen.¹⁰¹

Der Sejm setzt sich aus 460 Abgeordneten zusammen und wird alle vier Jahre nach Verhältniswahlrecht neu bestimmt. Seit 1993 besteht eine Fünf-Prozent-Hürde (bzw. acht Prozent für Wahlbündnisse) für den Einzug ins Parlament. Die zweite Parlamentskammer, der Senat, besteht aus hundert Senatoren, die, zeitgleich mit dem Sejm, nach dem einfachen, relativen Mehrheitswahlrecht gewählt werden. Der Senat ist

⁹⁸ Vgl. Widmaier 1999: 121; van Ooyen 2000: 129.

⁹⁹ Vgl. Widmaier 1999: 124; van Ooyen 2000: 28.

¹⁰⁰ Vgl. Widmaier 1999: 122-123; van Ooyen 2000: 30.

¹⁰¹ Vgl. Widmaier 1999: 124-125, 127; van Ooyen 2000: 28, 36.

hauptsächlich ein Produkt der Verhandlungen des ausgehandelten Übergangs in die Demokratie und übt nur einen geringen Einfluß auf die politischen Prozesse aus. So kann zwar die zweite Kammer mit einfacher Mehrheit Gesetze ablehnen oder ihnen zustimmen, eine Ablehnung hat aber keine größere Auswirkung, da der Sejm dies mit absoluter Mehrheit überstimmen kann.

Der Senat hat, wie auch der Präsident, die Regierung und der Sejm das Recht auf Gesetzesinitiativen. Diese können auch durch eine Petition von einer Gruppe von mindestens 100.000 wahlberechtigten Bürgern eingebracht werden. Darüber hinaus dürfen Senat und Präsident jeweils Referenden initiieren. Falls der Präsident beabsichtigt, ein Referendum anzusetzen, muß der Senat vorher mit absoluter Mehrheit zustimmen. Referenden sind nur gültig, wenn mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten daran teilgenommen haben.¹⁰²

Vor 1997 war ein Gesetz mit Verfassungsrang („Kleine Verfassung“) in Kraft, daß 1992 provisorisch erlassen wurde, nachdem die Versuche einer neuen Verfassungsgebung gescheitert waren, und in der die Grundzüge des ausgehandelten Regierungssystems festgelegt worden sind.¹⁰³ Unter der Kleinen Verfassung war die Exekutivmacht viel stärker zugunsten des Präsidenten verschoben und auch der Sejm besaß mehr Rechte gegenüber der Regierung.¹⁰⁴ Der Präsident durfte in Absprache mit dem Ministerpräsidenten die Außen-, Innen- und Verteidigungsminister bestimmen. Somit hatte der Präsident direkten Einfluß in die Regierungsgeschäfte durch seine „Präsidialminister“. In Verbindung mit der undeutlichen Abgrenzung der Rollen beider Exekutiven in außenpolitischen Angelegenheiten war ein Konflikt zwischen Präsident und Regierung unvermeidbar. Ein präsidiales Veto konnte nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Sejm zurückgewiesen werden. In Anbetracht der Zersplitterung des Parlaments vor der Einführung der Sperrklausel hatte der Präsident praktisch die Gesetzgebung in der Hand, ohne aber eine Möglichkeit für eine positive Gestaltung zu besitzen. Das Recht des Parlaments, die Regierung mit absoluter Mehrheit zu stürzen ohne dabei das Vertrauen für eine neue Regierung aussprechen zu müssen, förderte die

¹⁰² Vgl. Widmaier 1999: 125-127. Obwohl bei der Vorbereitung der aktuellen Verfassung, wie auch vor jeder Parlamentswahl bis dahin, die Diskussion geführt wurde, ob der Senat nicht abgeschafft werden sollte, wurde die zweite Kammer beibehalten. Letztendlich mußten die Senatoren selbst einer permanenten Auflösung zustimmen. Vgl. Millard 1999b: 43.

¹⁰³ Vgl. Widmaier 1999: 120; van Ooyen 2000: 27.

¹⁰⁴ Diese Gewichtung der politischen Macht ist verständlich, da den alten Regimeträgern das Amt des Präsidenten sowie 65% der Parlamentssitze bei den ersten freien Wahlen zugesprochen worden waren. Der Senat wurde nur auf den Wunsch der Opposition geschaffen, die eine frei wählbare Parlamentskammer verlangte. Vgl. Widmaier 1999: 127.

vielen Regierungswechsel. Somit war der Ministerpräsident abhängig von Parteikonflikten und dem Willen des Präsidenten.¹⁰⁵

3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien

SLD – Die Post-Kommunisten haben sich erfolgreich als Technokraten etabliert, ohne die Vergangenheit bewältigen zu müssen

Die Allianz der Demokratischen Linken (Sojus Lewicy Demokratycznej, SLD) wurde ursprünglich als linkes Gegenstück zu den Post-Solidarność-Parteien, die post-kommunistischen Politikern keine politische Rolle im neuen Polen zubilligen wollten, gegründet, und hat sich von einem lose organisierten Parteienbündnis in eine einheitliche Partei gewandelt. Somit hat die SLD im Gegensatz zur Rechten erfolgreich einen gefestigten Mitte-Links-Parteiblock geschaffen. Bei der Entwicklung der SLD spielte das psychologische Element, in einer ihnen feindlichen Umgebung politisch überleben zu müssen, eine entscheidende Rolle. Die historische Konfliktlinie, die den Post-Kommunisten nach der Wende von den Post-Solidarność-Parteien aufgezwungen worden war, disziplinierte die politische Linke und brachte sie dazu, eine weitgehend ideologiefreie Sachpolitik zu betreiben.

Im Vorfeld der Parlamentswahlen 1991 schlossen sich ca. 30 politischen Parteien und Gruppierungen im Wahlbündnis SLD zusammen. Von Anfang an wurde die SLD durch die Sozialdemokratie der Republik Polen (Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej, SdRP), der direkten Nachfolgeorganisation der polnischen Staatspartei, der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR), dominiert. Die zweitgrößte Gruppe innerhalb des Bündnisses war der ehemalige kommunistische Gewerkschaftsverband, die Gesamtpolnische Allianz der Gewerkschaften (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, OZZP).¹⁰⁶

Formal gegründet wurde die SdRP nachdem die PZPR sich im Januar 1990 selbst aufgelöst hatte. Die SdRP versteht sich historisch und juristisch als Nachfolgerin der PZPR, und in der Wahrnehmung der Post-Solidarność-Parteien gab es lange Zeit keinen Unterschied zwischen den beiden Parteien. Trotzdem war die SdRP, im Gegensatz zu einigen Rechtsnachfolgern in anderen mittelosteuropäischen Staaten, keine kommunistische, sondern eine linke, inhaltlich heterogene Partei, die die politische Anerkennung im In- und Ausland suchte. Die kommunistischen Elemente waren erst

¹⁰⁵ Vgl. Millard 1999b: 42, 45.

¹⁰⁶ So waren während der Legislaturperiode 1993-1997 120 der 200 SLD-Abgeordneten SdRP-Mitglieder. Vgl. Szczerbiak 2001c: 128.

gar nicht der SdRP beigetreten, sondern gründeten eine eigene Partei und verschwanden in der Bedeutungslosigkeit. Innerhalb der SdRP spielte der Kommunismus keine Rolle für die spätere Entwicklung. Von den 2,1 Millionen Mitgliedern der PZPR im Jahre 1989 sind nur 20.000 (ca. 1%) zu der SdRP gewechselt und stellen einen Drittel der heutigen Mitglieder dar, jedoch hat die SdRP sehr viele junge Aktivisten gewinnen können. Im Gegensatz zu den anderen Parteien, bot die SdRP dem politischen Nachwuchs gute Aufstiegschancen innerhalb des Parteiapparates, wohl auch um eine Vermischung der Generationen herbeizuführen und somit zwangsläufig eine Verbindung alter und neuer Eliten zu erreichen.¹⁰⁷

Auf den höheren Ebenen der SdRP fanden sich dennoch viele ehemalige Genossen wieder, die sich politisch in zwei unterschiedliche Strömungen aufteilen lassen: das konservative und das sozialdemokratisch-manageristische Lager. Das Letztere gruppiert sich um Aleksander Kwaśniewski, den ersten Vorsitzenden der SdRP und späteren Präsidenten. Kwaśniewski gehörte dem Reformflügel der ehemaligen PZPR an, hielt ein Ministeramt in der letzten kommunistischen Regierung und war auf der Seite der Regierung an den Verhandlungen des „Runden Tisches“ beteiligt. Er repräsentiert den pragmatisch-effizienzorientierten Aspekt der SdRP. Kwaśniewskis Absicht war es, die Partei von dem Stigma des Postkommunismus zu befreien und sie mittelfristig für die politische Mitte wählbar und koalitionsfähig zu machen. Diese Absicht manifestiert sich in dem Bekenntnis zu Polens Mitgliedschaft in EU und NATO, und den damit einhergehenden marktwirtschaftlichen Reformen. Abgesehen von dem Kalkül, daß ein EU-Beitritt unter einer SdRP/SLD-Regierung jegliche Zweifel an der Integrität und die Angst vor einer Rückkehr in den Kommunismus ausräumen würde, war Kwaśniewski bemüht, einen gesellschaftlichen Konsens herbeizuführen. Das bewies er durch einen ausgleichenden und zurückhaltenden Politikstil als Präsident und seiner im Sejm im November 1993 vorgebrachte Entschuldigung an die Opfer des kommunistischen Regimes. Gleichwohl verfolgten Kwaśniewski und der Managerflügel der SdRP mit der Regierungsbeteiligung unbestreitbar auch eigene wirtschaftliche Partikularinteressen.¹⁰⁸

Leszek Miller, Kwaśniewskis ehemaliger Stellvertreter als Parteivorsitzender und ab 2001 Ministerpräsident, gilt hingegen als Kopf des alten Apparats und steht für die konservative Strömung innerhalb der SdRP. Vor 1990 gehörte Miller dem

¹⁰⁷ Ausschlaggebend für viele junge Aktivisten der SdRP war die Karrieremöglichkeit, die mit einer Parteimitgliedschaft verbunden war. Die Vergangenheit der Partei spielte für sie keine große Rolle mehr. Vgl. o. V. RFE/RL 2001j.

¹⁰⁸ Vgl. Ziemer 1997: 62; Widmaier 1999: 132; Millard 1994: 339.

Zentralkomitee und dem Politbüro der PZPR an und baute sich danach in der SdRP eine Machtbasis auf, die zu Teilen aus alten PZPR-Apparatschiks besteht. Der konservative Flügel wird innerhalb der SLD von der OPZZ gestützt, vertritt vornehmlich Arbeitnehmerinteressen und ist ideologisch klassisch links angesiedelt. Nichtsdestotrotz unterstützen die Konservativen den Pro-EU-Kurs ohne Vorbehalte, die Unterschiede zu den Pragmatikern liegen vielmehr in der historischen Selbstwahrnehmung und dem Politikverständnis im Allgemeinen. Vetterwirtschaft, Korruption und anhaltende Kontakte zu ehemaligen Mitgliedern der Staatssicherheit werden immer häufiger mit dem Teil der SdRP/SLD in Verbindung gebracht, dem Miller vorsteht. Er selbst war 1990-1991 in nicht aufgeklärte, illegale Finanztransfers von sowjetischen Parteifonds verwickelt gewesen. So haben auch viele SdRP-Funktionäre finanzielle Vorteile bei den Privatisierungen unter der ersten SLD-Regierung 1993-1997 erhalten. Aufgrund dieser Vorgeschichte haftet der Regierung Miller seit deren Machtantritt 2001 das Image eines Selbstbedienungsladens an. Im Gegensatz zu Kwaśniewski versucht Miller, die Taten des kommunistischen Regimes zu relativieren, und zunehmend verbreitet sich innerhalb der SLD eine nach außen demonstrierte Selbstwahrnehmung als „Gewinner der Geschichte“ über die Solidarność-Bewegung. Diese Tendenzen haben sich mit der Präsidentschaft Kwaśniewskis und der damit verbundenen innerparteilichen Machtverschiebung zugunsten Millers nach dessen Wahl zum Parteivorsitzenden im Dezember 1997 noch weiter verschärft und drohen die Dominanz der Zentristen innerhalb der Partei auszuhöhlen. Die Stärkung des Konservativen Flügels ist jedoch teilweise auch auf die anti-kommunistischen Kampagnen des national-konservativen Flügels der AWS in den Wahlen 1997 und 2000 zurückzuführen.¹⁰⁹

Die Transformation der Wahlallianz SLD in die einheitliche Partei SLD im Dezember 1999 hatte nicht nur politische, sondern auch juristische und pragmatische Gründe: Die Verfassung von 1997 verbot gesellschaftlichen Gruppen, wie z. B. Gewerkschaften, die aktive Teilnahme an der Politik und beschränkte die Möglichkeit, Kandidaten bei Parlamentswahlen aufzustellen, auf politische Parteien. Auch die organisatorischen Strukturen der SLD, die de facto die der SdRP gewesen waren und ihre dominante Stellung innerhalb der Wahlallianz noch weiter verstärkte, benötigten eine Erweiterung, und die übergeordnete Parteistruktur sollte effizientere Disziplinierungsmaßnahmen gegenüber Abweichlern ermöglichen. Die formale Auflösung der SdRP beendete auch die Frage nach ausstehenden Verbindlichkeiten der Partei gegenüber dem polnischen

¹⁰⁹ Vgl. Ziemer 1997: 62, 84; Widmaier 1999: 132; Bingen 2000: 75-76; o. V. RFE/RL 1997c; Grotz 2000 182; Urban 2003b.

Staat, da die neue SLD nicht als die Rechtsnachfolgerin der SdRP konstituiert wurde. Auf der politischen Ebene sollte die Wählerschaft der Mitte angesprochen werden, denn durch die strukturelle Erneuerung erhoffte sich die SLD-Führung das Image als Post-Kommunisten weiter abstreifen zu können. Die SLD-Mitglieder der OPZZ legten ihre Mitgliedschaft in der Gewerkschaft nieder und traten der neuen Partei bei, wie auch die meisten Mitglieder der anderen Gruppen. Nur zwei dogmatische linke Gruppierungen lehnten einen Beitritt ab, wodurch die SLD den letzten Rest von politischem Radikalismus aus ihren Reihen getilgt hatte.¹¹⁰

Die zwei Grundströmungen (konservative Linke und pragmatische Sozialdemokraten) der SdRP übertrugen sich weitgehend auf die SLD, wurden jedoch durch die Erhöhung der Mitgliederzahl (auf ca. 80.000) auf Kosten der exponierteren Positionen beider Strömungen „amorphisiert“. Vom Mainstream abweichende Politikansätze, egal ob sie sozial-liberal oder traditionell links waren, fanden auf dem Gründungsparteitag keine große Zustimmung. Vielmehr wurde eine kontroverslose, verschwommene Sozialdemokratie propagiert, die sich für eine Marktwirtschaft mit staatlicher Intervention und sozialer Gerechtigkeit einsetzte, und die die europäische Idee als Modernisierungsbegriff, als Gegenmittel für national-klerikalen Tendenzen, wie auch als moralische Absolution für die kommunistische Vergangenheit benutzte.

Trotz der Proteste von Mitgliedern mit Solidarność- und UW-Hintergrund und einer Ermahnung von Präsident Kwaśniewski wurde das Thema der historischen Aufarbeitung ausgeklammert, was in Anbetracht der Zusammensetzung des neugewählten Führungspersonals der SLD keine Überraschung darstellt: Der Generalsekretär sowie vier der fünf Stellvertreter des Parteivorsitzenden Miller kommen von der SdRP und waren zuvor Mitglieder der PZPR gewesen. Auch die mittlere Funktionärsebene, in der fünfzehn von sechzehn SLD-Wojewodschaftsräten eine PZPR-Biographie besitzen, verdeutlicht die einseitige Prägung des Parteiapparates. Zwar sind die meisten von ihnen Pragmatiker und Technokraten ohne die Absicht, die Zeit zurückzudrehen, aber eine Konfrontation mit der Vergangenheit lehnen sie als nicht wünschenswert ab.¹¹¹

Hatten sich die Post-Kommunisten am Ende der Regierungszeit von Cimoszewicz und durch die Präsidentschaft von Kwaśniewski einen Ruf als effiziente Politikverwalter erarbeitet, begann unter Ministerpräsident Miller das Parteiimage zu

¹¹⁰ Die zwei Gruppen waren die Polnische Sozialistische Partei (PPS) und die Bewegung der Werktätigen (RLP). Vgl. Lang 2000c: 1-2.

¹¹¹ Vgl. Lang 2001b; Freudenstein 2001a; Lang 2000c: 3-4.

leiden. Ausschlaggebend waren die Verwicklungen von Parteimitgliedern in Korruptionsaffären, der Versuch der Regierung, der steigenden Arbeitslosigkeit mit kurzfristiger Staatsintervention zu begegnen und die Konflikte zwischen Miller und Kwaśniewski, der sich erfolglos um eine Absetzung Millers bemüht hatte, um weiteren Schaden von der Partei abzuwehren. Miller konnte sich dem aufgrund seiner starken Position innerhalb der Partei erwehren und versucht seitdem statt dessen, den anstehenden EU-Beitritt in einen politischen Gewinn umzuwandeln. Die Umfrageergebnisse für die SLD lagen im Juni 2003 jedoch unverändert bei 17%, was einem Absturz in der Wählergunst gleichkommt.¹¹²

UP – Marginalisiert nach der Übereinkunft mit den Post-Kommunisten

Die Arbeitsunion (Unia Pracy, UP) ist eine Besonderheit im polnischen Parteiensystem. Sie entstand 1992 aus dem Zusammenschluß mehrerer politischer Gruppierungen, die meisten mit einem Solidarność Werdegang, wie z. B. die Solidarność Arbeit und die Demokratische Sozialbewegung, aber auch anderer linke Gruppen, einschließlich Personen vom Reform-Flügel der ehemaligen kommunistischen Staatspartei, der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR).¹¹³ Damit stellt die UP eine Partei dar, die post-Solidarność, wie auch post-kommunistische Politiker in einer politischen Gruppierung vereint. Laut Ryszard Bugaj, ein ehemaliger Solidarność-Führer und der erste Vorsitzende der UP, verstand sich die Arbeitsunion keinem der historisch getrennten Lager zugehörig, sondern als eine normale Partei der moderaten Linken.¹¹⁴ Obwohl die UP-Führung den feindlichen Umgang der Post-Solidarność-Parteien gegenüber den Post-Kommunisten kritisierte, suchte die UP lange Zeit Distanz zur SdRP/SLD, welche die größte Konkurrenz um die Positionierung als polnische Sozialdemokratie im Parteiensystem darstellte.

Die politische Orientierung der UP ähnelt jener von „Old Labour“, also der Befürwortung einer vorsichtigen und beständigen Transformation der Wirtschaft, ohne größere Einschnitte in das Sozialsystem und unter Wahrung der Arbeitnehmerrechte.¹¹⁵ Bugaj war in den frühen 90er Jahren als ein artikulierter und respektierter Kritiker der

¹¹² Vgl. o. V. RFE/RL 2003x; CBOS.

¹¹³ Bei dem Gründungsparteitag der UP waren ca. ein Viertel der Delegierten ehemalige Mitglieder der PZPR. Vgl. Ziemer 1997: 66; Millard 1994: 340-341.

¹¹⁴ Vgl. Ziemer 1997: 66.

¹¹⁵ Vgl. Widmaier 1999: 131.

liberalen Wirtschaftspolitik des Finanzministers Balcerowicz bekannt geworden.¹¹⁶ Außerdem war die kritische Distanz der UP zur katholischen Kirche eine weitere Besonderheit, die sie von den anderen Parteien mit Solidarność Wurzeln, ausgenommen der UW, unterschied. Die Wählerschaft der Arbeitsunion besteht vorwiegend aus der Stadtbevölkerung mit überdurchschnittlicher Ausbildung.¹¹⁷ Das Hauptproblem des Versuches der UP, sich als von der Solidarność inspirierte Alternative zur SdRP/SLD zu positionieren, war die zu große Ähnlichkeit in den politischen Programmen. Abgesehen von einer etwas größeren Zuneigung gegenüber staatlichen Wirtschaftsinterventionen waren die Ziele beider Parteien identisch, einschließlich einer zügigen Mitgliedschaft in EU und NATO.¹¹⁸

1993 gewann die UP 41 der 460 Parlamentssitze und war eine der wenigen Post-Solidarność-Parteien, die im Sejm vertreten waren. Die UP-Führung konnte sich nicht entscheiden, ob sie eine linke Opposition zur SLD-PSL Regierung betreiben oder als Korrektiv für die rückwärtige Klientelpolitik der PSL in die Regierung eintreten sollte. Das Erstere hätte wegen der polarisierten Stimmung im Land eine Bürde für die Zukunft der Partei bedeutet, das Letztere aber den Einfluß der Agrarlobby begrenzt und Polens Weg in die EU erleichtert. Die Koalitionsverhandlungen waren schwierig, da die Privatisierungsabsichten der SLD Bugaj zu weit gingen und er darüber hinaus eine Regierungsbeteiligung der Demokratischen Union (Unia Demokratyczna, UD) verlangte, um nicht als Verräter an den Idealen der ehemaligen anti-kommunistischen Bewegung zu gelten. Natürlich lehnte die UD ab und die Verhandlungen scheiterten.¹¹⁹

Ein eher ungewöhnlicher Kompromiß folgte, der zwar die UP in der Opposition beließ, ihr jedoch einen Ministerposten zubilligte. Marek Pol, ein Unterstützer der Annäherung gegenüber der SLD, wurde Minister für Industrie und Handel. Nach nur einem Jahr entzog die UP-Führung der Regierung ihre Unterstützung und innerhalb der Parteifraktion entbrannte eine Diskussion über die Wirtschaftspolitik der SLD, in der der reform- und SLD-freundliche Flügel den Pro-Interventionisten unter Bugaj unterlagen. Industrieminister Pol trat als Konsequenz aus der UP aus und behielt weiterhin sein Amt.¹²⁰ Die Präsidentschaftswahl 1995 verschärfte die Konflikte innerhalb der Partei. Zerrissen zwischen Solidarność-Erbe und linker Ideologie konnte

¹¹⁶ Vgl. Millard 1994: 341.

¹¹⁷ Vgl. Widmaier 1999: 131.

¹¹⁸ Vgl. Millard 1994: 341.

¹¹⁹ Vgl. o. V. FAZ 1993.

¹²⁰ Vgl. Ziemer 1997: 67; Widmaier 1999: 131.

sich die UP auf keinen Kandidaten der beiden großen Lager einigen. Um sich der Marginalisierung durch die SLD besser entziehen zu können, ging sie eine strategische Allianz mit der linken Gesamtpolnischen Allianz der Gewerkschaften (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, OPZZ) ein, die ebenfalls Bedenken mit der Regierungspolitik hatte. Die Gewerkschaft rang ihrerseits selbst um Einfluß innerhalb der SLD. Das halbherzige Wandern zwischen Opposition und Regierung wurde von den Wählern bestraft. Die UP bekam in den Wahlen im September 1997 nicht ausreichend Stimmen, um die Fünf-Prozent-Hürde zu überwinden. Sie hatte Stimmenanteile an die SLD, UW und AWS verloren, die einfacher einer bestimmten politischen Position und einem Lager zuzuordnen waren.¹²¹

Nach dem offensichtlichen Scheitern des Versuchs, sich als linke Alternative zur SLD zu etablieren, befürchteten die Parteimitglieder eine Auflösung oder die Absorption durch die SLD. Parteivorsitzender Bugaj trat vor seiner Absetzung selbst zurück und Marek Pol wurde von der Parteibasis zu seinem Nachfolger gewählt. Sein Entschluß, die Partei näher an die SLD heranzuführen, trieb einige Mitglieder zur UW und schwächte die Arbeitsunion noch mehr, bereitete jedoch den Weg zu der Listenverbindung mit der SLD in den Wahlen von 2001, die letztendlich der Arbeitsunion den Einzug ins Parlament ermöglichte. Marek Pol wurde daraufhin stellvertretender Ministerpräsident und Infrastrukturminister der SLD-UP-PSL-Koalition. Seit ihrer Regierungsbeteiligung ist die UP ein stiller und verlässlicher Koalitionspartner, da das zukünftige Überleben der Partei von der Allianz mit der SLD abhängig ist.¹²²

Die beiden ursprünglichen Ziele der UP, nämlich die politische Konfliktlinie zwischen dem post-Solidarność und dem post-kommunistischen Lager zu überwinden, wie auch die Etablierung einer Sozialdemokratie mit Solidarność-Wurzeln, muß als gescheitert angesehen werden.¹²³ Das Lagerdenken war in der Wahrnehmung der Wähler bei weitem nicht so präsent wie in dem der Akteure. Diese bewerteten die Regierungsarbeit und die Wahlversprechen, nicht die Vergangenheit der beteiligten Politiker. Somit war der Versuch, Konfliktlinien zu überwinden, kein ausschlaggebender Grund, eine bestimmte Partei zu wählen. Auch als mit der Wahl Kwaśniewskis zum Präsidenten die Polarisierung nachzulassen schien, konnte die UP wegen ihrer Unentschlossenheit daraus keinen Vorteil ziehen. Die Integration beider historischer Lager in die Partei hat

¹²¹ Vgl. Widmaier 1999: 131; Ziemer 1997: 67, 84.

¹²² Vgl. Szczerbiak 2001c: 104; Grotz 2000: 183; Ludwig 1997c.

¹²³ Vgl. Steinwede 1997: 61.

es letztendlich für die UP um so schwerer gemacht, überhaupt mit einem der beiden politischen Blöcke zusammenzuarbeiten. Durch ihre außergewöhnliche programmatische Kombination, bestehend aus dem Widerstand gegen einschneidende Wirtschaftsreformen, der Ablehnung von Zusammenarbeit mit ehemaligen Apparatschiks, wie dem Beibehalten einer linken Ideologie und der Befürwortung von EU und NATO, hat die UP sich gegen die SLD-PSL- und AWS-UW-Bündnisse in Stellung gebracht und wurde schließlich politisch zerrieben.

UW – Die Partei der Reformer hat es versäumt, sich zu modernisieren

Die Freiheitsunion (Unia Wolności, UW) war aufgrund ihrer Spitzenpolitiker und der erbrachten Leistungen für ein Jahrzehnt eine der angesehensten Parteien in Polen. Sie wird eng in Verbindung gebracht mit der Schock-Therapie des Leszek Balcerowicz, der für die wirtschaftliche Transformation Polens in den frühen 90er Jahren verantwortlich war. Entstanden ist die UW 1994 aus dem Zusammenschluß der Demokratischen Union (Unia Demokratyczna, UD) mit dem Liberal-Demokratischen Kongreß (Kongres Liberalno-Demokratyczny, KLD). Zwischen 1991 und 1993 war die UD Mitglied in nahezu allen Regierungen und stellte mit Hanna Suchocka zwischen Juli 1992 und Oktober 1993 die Ministerpräsidentin.¹²⁴ Die UD hatte sich ursprünglich 1990 aus verschiedenen Gruppen geformt, die den Präsidentschaftswahlkampf von Tadeusz Mazowiecki, dem ersten nicht-kommunistischen Ministerpräsidenten Polens, unterstützten. Gleichzeitig bot sie allen Links-Liberalen, Ökologen und christ-sozialen Aktivisten der Solidarność-Bewegung eine politische Plattform, besaß aber daneben auch einen starken sozialdemokratischen Flügel.

Das politische Programm konzentrierte sich auf die Dezentralisierung des staatlichen Apparats und auf die Förderung von gesellschaftlichem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit, was für eine Parteiführung, die vornehmlich aus ehemaligen Dissidenten bestand, nicht überraschend war. Die KLD hingegen war der Verfechter eines „demokratischen Kapitalismus“, in der Idee dem Thatcherismus ähnlich, jedoch mit mehr freiheitlichen Elementen, wie z. B. die Betonung von individuellen Rechten und die Stärkung der Demokratie auf lokaler Ebene. Ihre Wählerschaft rekrutierte sich hauptsächlich aus der wohlhabenden Mittelschicht und entsprach somit der pro-kapitalistischen, pro-europäischen und mittelstandsfördernden Programmatik der Partei.¹²⁵

¹²⁴ Vgl. Millard 1994: 332; Ziemer 1997: 67.

¹²⁵ Vgl. Steinwede 1997: 63; Widmaier 1999: 131; Millard 1994: 333-334.

Es hatte schon früher Gespräche über eine mögliche Vereinigung beider Parteien gegeben, aber erst die bittere Niederlage in den Wahlen 1993 hat den Zusammenschluß Realität werden lassen: Die UD hatte unter ihrem Image als Intellektuellenpartei¹²⁶ gelitten und im Vergleich zu ihrer hohen Popularität unproportional wenig Stimmen erhalten. Das Schicksal der KLD war sogar schlimmer, sie scheiterte an der Fünf-Prozent-Hürde, weil die Politik, für die sie stand, als sozial ungerecht empfunden worden war.¹²⁷ Die UD hatte Schwierigkeiten, sich an die neuen Oppositionsrolle anzupassen, und beide Parteien beschlossen, sich zur UW zusammenzuschließen. Mazowiecki wurde Vorsitzender der neuen Partei, Donald Tusk von der KDL sein Stellvertreter. Dem linken Flügel der UD wurde ein Stellvertreterposten verwehrt und die KDL erhielt 27 der 100 Sitze im nationalen Parteirat, mehr als sie aufgrund ihrer Mitgliederzahlen und ihres Wahlergebnisses verdient hätte.¹²⁸

Der ideologische Unterschied in den beiden Teilen der Partei schuf eine Konfliktlinie, die noch lange die politische Einheit der UW bedrohen sollte. Es bestand die Befürchtung, daß der jeweilige Parteiflügel die UW in eine zu sozialdemokratische bzw. christdemokratische Richtung führen könnte. Mazowiecki beendete den Konflikt zunächst, indem er den Ruf des linken Lagers nach einer Kooperation mit der SLD unterdrückte.¹²⁹ Dieser Schritt war notwendig geworden, um die UW als die politische Mitte in dem polarisierten polnischen Parteiensystem zu konsolidieren. Zu seiner eigenen Bestürzung wurde Mazowiecki seitens der Delegierten im April 1995 mit großer Mehrheit durch Balcerowicz ersetzt, der der Partei erst seit einem Monat angehörte.¹³⁰ Balcerowicz schien besser geeignet zu sein, die Partei zu modernisieren und ihr ein schärferes Profil zu geben. Die UW präsentierte sich fortan als die moderne Partei der Mitte und als Zufluchtsort für die neue polnische Mittelklasse, die den Einfluß von National-Katholiken, Apparatschicks und Klientelpolitik ablehnte.

¹²⁶ So besaßen ungefähr 30% der damaligen UW-Wähler einen Hochschulabschluß. Vgl. Ziemer 1997: 68.

¹²⁷ Vgl. Ziemer 1997: 68-69; Widmaier 1999: 131. KLD Vorsitzender Jan Krzysztof Bielecki war Ministerpräsident vom Januar bis Dezember 1991 und wurde für die steigende Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, obwohl er hauptsächlich die Wirtschaftspolitik der Vorgängerregierung unter Mazowiecki/Balcerowicz fortgeführt hatte. Vgl. Millard 1994: 333-334.

¹²⁸ Vgl. Millard 1999b: 90; Ziemer 1997: 69.

¹²⁹ Nach Mazowieckis Meinung war das schlechte Abschneiden der UD bei den Wahlen 1993 auf das Fehlen einer klaren Distanzierung gegenüber den Post-Kommunisten zurückzuführen. Vgl. Grotz 2000: 170.

¹³⁰ Vgl. Ludwig 1995b; Ludwig 1995a.

Außerdem war sie die einzige Post-Solidarność-Partei im Parlament, die den EU-Beitritt Polens kompromißlos befürwortete.

Der politischer Konflikt innerhalb der Partei verschärfte sich weiter im Laufe des Jahres 2000: Die Parteispitze beschloß, keinen eigenen Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen aufzustellen, und auch das Angebot von Andrzej Olechowski, der zwar ein liberales politisches Programm besaß, jedoch einen ungewöhnlichen Lebenslauf aufweist, seinen Wahlkampf im Namen der UW zu führen, wurde abgelehnt.¹³¹ Es war eine große Überraschung, als Olechowski als Unabhängiger den Kandidaten des rechten Lagers, Marian Krzaklewski, überholte und hinter Kwaśniewski den zweiten Platz belegte. Jetzt war Balcerowicz empfänglicher gegenüber Olechowski, der ein loses Bündnis der politischen Mitte anvisierte. Offensichtlich bestand innerhalb der UW die Befürchtung, eine Ablehnung der Zusammenarbeit mit dem populären Olechowski könnte Wählerstimmen kosten.¹³²

Bevor die Idee einer neuen Allianz der Mitte jedoch verwirklicht werden konnte, kam es zu einer Kette von Ereignissen: Präsident Kwaśniewski nominierte Balcerowicz als den neuen Vorsitzenden der Zentralbank. Balcerowicz war imstande, die Unterstützung der AWS für seine Wahl zu gewinnen. Das neue Amt verlieh ihm die Kontrolle über die Geldpolitik des Landes und bedeutete eine Möglichkeit für Balcerowicz, sich aus dem politischen Alltagsgeschäft, das er nie wirklich genossen hatte, zu verabschieden.¹³³ Sein Abschied aus der Partei wurde begrüßt, da die sinkende Popularität der UW mit seiner Person in Verbindung gebracht wurde. Für seine Nachfolge kandidierten der damals 68-jährige Bronisław Geremek und der jugendliche Donald Tusk. Geremek beabsichtigte, das politische Programm der UW auf soziale Themen auszuweiten. Er zog auch einen historische Kompromiß mit der SLD in Erwägung, falls die Staatsräson und die parlamentarischen Mehrheiten eine Kooperation beider Parteien erfordern sollten. Tusk, ein Verfechter der Wirtschaftspolitik Balcerowicz', beschuldigte seinerseits Geremek, er wolle die UW „sozialdemokratisieren“. Geremek setzte sich auf dem Parteitag nicht nur mit 338 zu 261 Stimmen gegen Tusk durch, sondern schaffte es auch, die Mehrheit

¹³¹ Andrzej Olechowski hatte 1989 am „Runden Tisch“ auf der Seite des kommunistischen Regimes teilgenommen. Später wurde bekannt, daß er Kontakte zu Geheimdienstkreisen besaß. Trotzdem war er Finanzminister in der Solidarność-Regierung von 1992 und, als ehemaliger Präsidentenberater, Wałęsas Wahl für das Amt des Außenministers, das er in der SLD-PSL-Regierung zwischen 1993 und 1995 ausübte. Parallel dazu hat er sich in der Wirtschaft einen Namen als erfolgreicher Geschäftsmann gemacht. Vgl. o. V. RFE/RL 2000c.

¹³² Vgl. o. V. RFE/RL 2000d; o. V. RFE/RL 2000a.

¹³³ Die AWS-Parlamentsfraktion stimmte für Balcerowicz. Im Gegenzug unterstützte die oppositionelle UW den Haushalt 2001 und verhinderte damit Neuwahlen. Balcerowicz leugnete später jeglichen Zusammenhang dieser beiden Abstimmungen. Vgl. o. V. RFE/RL 2000g; o. V. RFE/RL 2000f.

des Parteirates mit seinen Anhängern zu besetzen und begrenzte somit den Einfluß von Tusk in Parteiangelegenheiten. Nach seiner Wahl erklärte Geremek, er sei zu einer Kooperation mit Olechowski bereit, ohne zu realisieren, daß dieser Parteitag die UW auseinander gerissen hatte. Ohne zu zögern, erklärten Tusk und seine Anhänger den Austritt aus der UW und traten der Bürgerplattform (Platforma Obywatelska, PO) von Olechowski bei.¹³⁴

Der Weggang von Tusk verdeutlichte, daß die alten programmatische Differenzen von UD und KDL über die Jahre erhalten geblieben waren und sich sogar noch verstärkt hatten. Zahlreiche UW-Mitglieder verließen die Partei, darunter der Wirtschaftsrat der Partei und die Jugendorganisation („Junge Demokraten“), um sich der PO anzuschließen. Auch Geremek's öffentliche Bitte nach Rückkehr blieb ohne Resultat. Zu lange hatte die UW-Parteiführung ihr Vertrauen einzig in Solidarność-Veteranen gelegt, anstatt sich um die Förderung von jungen, dynamischen Aktivisten zu kümmern.¹³⁵ Nun besaß die UW wieder ihr Professoren-Image, ohne jedoch das jugendlich-erfolgsorientierte Element, dem sie ihr Wahlerfolg von 1997 verdankte. Aus Angst, einen großen Teil der Anhängerschaft an die PO zu verlieren, versuchte Geremek die Partei mit der Ausweitung der Wählerbasis zu stabilisieren. Er kündigte für den Wahlkampf sowohl eine Änderung der Parteisprache als auch das Einbeziehen von Themen des „einfachen Mannes“ an, wie z. B. Arbeitslosigkeit und Ausbildung.¹³⁶

Die Wahlen vom September 2001 waren niederschmetternd für die UW. Mit nur 3,1% der Stimmen verfehlte sie den Einzug ins Parlament. Der Verlust der Stammwähler war größer als angenommen. Viele Wähler hatten nicht verstanden, warum die UW die Regierungskoalition mit der AWS im Sommer 2000 verlassen hatte. Politisch war die Partei zwischen der linken und rechten Mitte, repräsentiert durch SLD und PO, aufgerieben worden.¹³⁷ Geremek wurde kurz nach der Wahl durch den 46-jährigen Władysław Frasyniuk ersetzt, einem Angehörigen des linken Flügels der ehemaligen UD. Mit dem Verlust des Parlaments als Repräsentationsplattform versucht die UW verzweifelt und mit mäßigem Erfolg auf lokaler und regionaler Ebene zu überleben. Die Wahlbündnisse mit der SLD und der Selbstverteidigung (Samoobrona, SO)

¹³⁴ Vgl. o. V. FAZ 2000a; o. V. RFE/RL 2000e; o. V. RFE/RL 2001c.

¹³⁵ Vgl. o. V. RFE/RL 2001k; o. V. RFE/RL 2001c.

¹³⁶ Vgl. Freudenstein 2001a: 27; o. V. RFE/RL 2001a.

¹³⁷ Vgl. Lang 2001b.

verdeutlichen den Linksruck, der mit Frasyuniuk vorhersehbar war.¹³⁸ Für die Freiheitsunion, eine Partei, die entscheidend die Europapolitik Polens geprägt hat und ein Bollwerk der Pro-Europäer war, wird es schwer werden, eine größere politische Rolle zurückzuerlangen. Während die UW-Führung sich durch Unterstützung des Europakurses von Ministerpräsident Miller profilieren will, arbeitet die PO daran, die ehemalige UW-Wählerschaft langfristig an sich zu binden.

PSL – Eine Klientelpartei zwischen Regierungsverantwortung und populistischer Konkurrenz

Die Polnische Bauernpartei (Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL) ist eine typische Klientel-Partei, die ihre Unterstützung von der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung bezieht. In Gesellschaftsgruppen außerhalb der Bauernschaft kann sie keine größere Wählerschaft aufweisen. Für eine beträchtliche Dauer war die PSL die einzige politische Kraft, die erfolgreich behaupten konnte, die Interessen der polnischen Bauern zu repräsentieren und, was für eine Klientel-Partei außergewöhnlich ist, zwischen 1993-1995 mit Waldemar Pawlak den Ministerpräsidenten stellen durfte.¹³⁹

Die PSL wurde offiziell 1990 gegründet, kann jedoch als die direkte Nachfolgerin der ehemaligen Blockpartei Vereinigten Bauernpartei (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, ZSL) angesehen werden, da sie auf deren gut ausgebaute Organisationsstruktur auf lokaler Ebene zurückgreift. Ursprünglich war die Neugründung der Versuch der ZSL, sich nach der Wende neu zu gestalten: Der Parteiname wurde in Polskie Stronnictwo Ludowe-Odrodzenie (Polnische Bauernpartei-Erneuerung, PSL-O) geändert und ein Zusammenschluß mit einer viel kleineren Gruppe von Exil-Bauernführern zur PSL beschlossen, um sich mit der Tradition der vorkommunistischen Bauernpartei in Verbindung zu bringen, die auch PSL hieß. Die ursprüngliche PSL war die führende Oppositionskraft während der kommunistischen Machtübernahme nach dem zweiten Weltkrieg und bildete später die polnische Exil-Regierung.¹⁴⁰ Roman Bartoszcze, ein früherer Bauern-Führer innerhalb der Solidarność, wurde Parteivorsitzender und begann damit, die Nomenklatura aus den Reihen der Partei zu entfernen. Dennoch hatte er keinen Erfolg mit dem Versuch, eine Wahl-Allianz mit verschiedenen anderen Bauernparteien einzugehen, die direkt aus der Solidarność-Bewegung hervorgegangen

¹³⁸ Vgl. o. V. RFE/RL 2001n. Wegen der Annäherung zur SLD und der regionalen Kooperation mit der SO verließ im November 2002 der ehemalige Parteipatriarch Mazowiecki die UW. Vgl. o. V. RFE/RL 2002e.

¹³⁹ Vgl. Wiatr 1999 163; Millard 1994: 337; Widmaier 1999: 133.

¹⁴⁰ Später wurde auf die Ergänzung „Erneuerung“ (O) im Namen verzichtet. Vgl. Szczerbiak 2002: 559.

waren. Bartoszcze wurde schließlich 1991 durch den jüngeren Waldemar Pawlak ersetzt, einen ehemaligen ZSL-Aktivist. Pawlak schaffte es, den Anspruch der Partei, die Agrar-Bewegung zu repräsentieren, gegenüber der politischen Konkurrenz der Post-Solidarność-Bauernparteien durchzusetzen.¹⁴¹

Die Wahlen vom September 1993, in der die PSL die zweitmeisten Stimmen erhielt und 132 der 460 Parlamentssitze errang, sicherte der PSL eine Monopolstellung in der Wählerschaft der Bauern, da keine andere Bauernpartei den Sprung in das Parlament geschafft hatte. Die Solidarność-Bauernparteien hatten in den vergangenen zwei Jahren das Landwirtschaftsministerium kontrolliert und waren gescheitert, weil sie die Hoffnungen der frustrierten Bauernschaft nicht zu erfüllen vermocht hatten.

Das politische Programm der PSL ist darauf abgestimmt, den Interessen der Bauernschaft zu entsprechen: staatliche Subventionen für den Agrarsektor, Schutz vor Landverkäufen an Ausländer und Begrenzung der Privatisierung auf die nötigsten Fälle und auch nur in einem langsameren Tempo als bisher. In Anbetracht der Direktzahlungen wird die EU-Integration nicht von vorneherein abgelehnt, aber die unberechenbare euroskeptische Einstellung der PSL spiegelt die Erkenntnis der Parteispitze wieder, daß eine Restrukturierung der polnischen Landwirtschaft zwar ihre Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU erhöhen, aber mit schmerzhaften Verlusten für die Bauernschaft verbunden sein wird. Die PSL hatte die wirtschaftliche Schocktherapie der frühen neunziger vehement abgelehnt, betrachtet liberale Wirtschaftspolitik als exzessiv ideologisch und sucht eine Wiederannäherung an die katholische Kirche, um den gottesfürchtigen Aspekt ihrer Wählerschaft anzusprechen.¹⁴² Dieser eher seltene Mischung aus linker Sozialwirtschaft und rechten Kultur- und Moralvorstellung führte über die Jahre zu verschiedenen politischen Strategien, die die Wählerbasis erweitern sollten.

Um die Unterstützung der armen Stadtbevölkerung, die größtenteils zu den Wendeverlierern gehörten, zu erlangen, versuchte die PSL, sich mit Hilfe einiger Politiker aus linken, aber auch nationalistischen Kreisen, als anti-bürgerliche Plattform zu positionieren.¹⁴³ Ein radikalerer Versuch, die homogene Zusammensetzung ihrer Wählerschicht zu ändern, stellte der Wunsch dar, sich in eine Volkspartei christdemokratischer Prägung zu verwandeln. Abgesehen von zwei Splitterparteien war

¹⁴¹ Vgl. Millard 1994: 337; Szczerbiak 2002: 559-560.

¹⁴² Vgl. Freudenstein 2001a: 25; Millard 1994: 338.

¹⁴³ Vgl. Szczerbiak 2002: 571; Lang 2001b. Der bekannteste von ihnen war der ehemalige Vorsitzende der Arbeitsunion (UP) Ryszard Bugaj.

in der Legislaturperiode 1993-1997 keine Partei im Sejm vertreten, die offiziell christliche Werte in ihrer Politik vertrat. Dank ihrer links-konservativen Mischprogrammatisierung, dem nicht einwandfrei zuordnungsfähigen historischem Erbe und in Kombination mit dem Fehlen einer klaren anti-klerikalen Ausrichtung, wie sie bei der Freiheitsunion (UW) oder der Demokratische Linksallianz (SLD) herrschte, befand sich die PSL in der Lage, Wähler des post-kommunistischen, wie auch Post-Solidarność-Lagers anzusprechen. Während der nächsten Jahre wurde es jedoch offensichtlich, daß die Annäherung zur polnischen rechten Mitte nicht erfolgreich war. Das Wirtschaftsprogramm der PSL war weitaus linker als das einer jeden vorstellbaren christdemokratischen Partei, und die Parteiführung hatte mehrmals ihre Widerwilligkeit gezeigt, sich uneingeschränkt mit der katholischen Kirche zu identifizieren.¹⁴⁴

Die PSL hatte keine Bedenken, mit der siegreichen SLD 1993 eine Koalition einzugehen. Es gab auch keine Alternative. Waldemar Pawlak wurde seitens der SLD der Posten des Ministerpräsidenten angeboten. Die SLD-Führung wollte aus ihrer politischen Isolation heraus und wußte, daß das liberale und konservative polnische Establishment einen ehemaligen Kommunisten als Regierungschef nicht akzeptieren würde. Pawlak, der als kalter, autoritärer Politiker galt und dem fehlendes Kommunikationstalent nachgesagt wurde, wurde im März 1995 durch Józef Oleksy (SLD) ersetzt, nachdem seine eigene Partei einen Mißtrauensantrag unterstützt hatte (siehe Abschnitt 4.1.1, Seite 137).¹⁴⁵ Da dies auf einem politischen Kuhhandel mit Präsident Lech Wałęsa beruhte, blieb Pawlak weiterhin Parteivorsitzender. Obwohl er in den Präsidentschaftswahlen im selben Jahr mit nur 4,3% der Stimmen versagte, wurde er in dieser Position 1996 bestätigt. Er hatte erfolgreich parteiinterne Konkurrenten abgewehrt, da ihm das gute Wahlergebnis von 1993 zugeschrieben wurde, und daß er die PSL in die Regierungsverantwortung geführt hatte, ohne die Entfernung ehemaliger Apparatschiks aus dem Parteiapparat weiter voranzutreiben.¹⁴⁶

Der Sturz Pawlaks vom Amt des Ministerpräsidenten und ein ähnlicher Fall, in dem Landwirtschaftsminister Roman Jagieliński wegen seiner pro-europäischen Einstellung und Ideen für eine Agrar-Reform seitens der Partei im Februar 1997 abgesetzt wurde, zeigt, daß die PSL nicht die zentralisierte, durch die Parteiführung dominierte Partei ist, für die sie gehalten wurde. Dieses Image beruhte vorwiegend auf dem autoritären Stil von Pawlak; die wahre Macht innerhalb der Partei lag jedoch in den

¹⁴⁴ Vgl. Ziemer 1997: 64; Szczerbiak 2002: 571-572; Wojtaszczyk 1994: 67.

¹⁴⁵ Vgl. Millard 1999b: 95.

¹⁴⁶ Vgl. Millard 1994: 337; Ludwig 1996.

außerparlamentarischen Gremien und nicht beim Parteivorsitzenden oder der Fraktionsführung. Das zentrale Parteibüro und der auf mittlerer Ebene angesiedelte „oberste Parteirat“ spielen eine signifikante Rolle bei der Festlegung der generellen politischen Richtung der Partei, wohingegen die Parlamentsfraktion zum parlamentarischen Implementierungswerkzeug von Parteientscheidungen degradiert wurde.¹⁴⁷ Dieses Gefälle wurde besonders deutlich durch das Verhalten einiger PSL-Provinzfürsten, die gleichzeitig die Regierungsarbeit kritisierten und sich Vorzüge aus der Regierungsbeteiligung der Partei erpreßten.¹⁴⁸

Bei den Wahlen im September 1997 offenbarte sich die Unfähigkeit der PSL, die Regierungsbeteiligung der letzten vier Jahre zu kapitalisieren. Die Anzahl ihrer Parlamentssitze wurde auf 27 halbiert. Während das Wahlergebnis der SLD stabil blieb, war der kleine Koalitionspartner der Verlierer der Parlamentswahl.¹⁴⁹ Kurz nach dem Wahldebakel wurde Pawlak durch Jarosław Kalinowski ersetzt, der zuvor Jagieliński als Landwirtschaftsminister ersetzt hatte.¹⁵⁰ Kalinowski repräsentierte keinen wirklichen inhaltlichen Wechsel in der Parteiführung, denn er verfolgte weiterhin die Doppelstrategie, einerseits eine harte Position zum EU-Beitritt einzunehmen, aber erstaunlich flexibel zu reagieren, wenn ein kurzfristiger politischer Gewinn erzielt werden konnte. Kalinowski, der sich selbst als „kein EU-Enthusiast“ bezeichnet, war aber pragmatisch genug, Polens Verhandlungsposition gegenüber der EU richtig einzuschätzen.¹⁵¹

Der erwähnte Agenda-Mix erlaubte es der PSL während der Oppositionszeit von 1997 bis 2001, je nach Sachlage für oder gegen Gesetzesinitiativen der AWS-UW Regierung zu stimmen. Stärker als der Verlust der Regierungsmacht stellte das Erstarken des radikalen Bauernführers Andrzej Lepper einen Grund zur Sorge dar. Leppers Partei Selbstverteidigung (Samoobrona, SO) reicht zurück bis in die frühen neunziger Jahre, hatte aber bis dahin keine größere Wählerschaft ansprechen können. Mit einer kruden

¹⁴⁷ Vgl. Szczerbiak 2002: 563-567, 585; Szczerbiak 2001c: 103-104.

¹⁴⁸ Vgl. Millard 1999b: 95.

¹⁴⁹ Vgl. Szczerbiak 2002: 561.

¹⁵⁰ Vgl. Grotz 2000: 182. Roman Jagieliński verließ die Partei, nachdem er als Landwirtschaftsminister seines Amtes enthoben worden war. Seine parteipolitischen Ambitionen waren jedoch schon 1996 gescheitert, als er bei der Wahl zum Parteivorsitzenden Pawlak erfolglos herausforderte. Jagieliński wechselte zur SLD und wurde 2001 erneut Abgeordneter. Ein Jahr später verließ er die SLD und gründete mit anderen Abgeordneten von SLD und SO die Demokratische Volkspartei (Partii Ludowo-Demokratycznej, PLD). Im Juni 2003 besitzt die PLD neun Sitze und ist formal Mitglied in der Regierungskoalition.

¹⁵¹ Vgl. Lang 2000b: 2.

Mischung aus Populismus, Polit-Folklore und lautstarken Angriffen auf die etablierten Parteien, wuchs die SO zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten um die Gunst der Bauernschaft heran.

Obwohl die PSL ihre Parlamentssitze in den Wahlen 2001 auf 42 erhöhen konnte, wurde sie von der SO überholt, die ihrerseits auf 53 der gesamten 460 Sitze kam. Die PSL-Führung war gespalten in der Frage, ob sie wieder in eine SLD-PSL-Koalition eintreten solle. Die SLD war auf die PSL angewiesen, da alle anderen in Frage kommenden Parteien eine Zusammenarbeit ausgeschlossen hatten. Eine Regierungsbeteiligung an der Seite der SLD-UP hätte jedoch nicht nur einen geringeren Einfluß innerhalb der Regierung als 1993 bedeutet, sondern der SO auch ein Ziel für ihre politische Attacken gegeben. In Anbetracht der Konzessionen, die die polnische Regierung in den kommenden EU-Beitrittsverhandlungen im Bereich der Landwirtschaft wahrscheinlich machen werden müßte, war dies eine schwere Hypothek. Letztendlich konnte Kalinowski den obersten Parteirat überzeugen, in die Koalition einzutreten, allerdings nicht ohne öffentlich anzukündigen, daß seine Partei jeglicher indirekten Besteuerung des Agrarsektors, ausländischer Kontrolle polnischer Banken und Privatisierungen, die nicht der Wettbewerbsverbesserung dienen, entgentreten werde.¹⁵²

Daß sich Premierminister Miller (SLD) den EU-Beitritt nicht von der PSL gefährden lassen würde, hätte Kalinowski klar sein sollen. Der strikte EU-Kurs der Regierung und die populistischen Maximalforderungen der SO hatten die PSL in eine politische Krise geführt. Sie hat es versäumt, ihrer Wählerschaft die Vorzüge und Kosten einer Agrar-Reform zu kommunizieren. Im Gegenteil, die PSL hat selbst die Hoffnung auf den Erhalt des Status Quo in der polnischen Landwirtschaft erzeugt. Das hysterische Verhalten, das den Koalitionsbruch im Januar 2003 provozierte, der Versuch, vor dem EU-Referendum keine explizite Position zu beziehen, um danach einen möglichen Wiedereintritt in die Regierung anzudeuten, verstärkt nur das Image des postenjagenden PSL-Funktionärs und ist keine erfolgsversprechende Strategie, um zur SO aufzuschließen, die nach Umfragen im Juni 2003 die PSL schon weit hinter sich gelassen hat.

AWS – Der rechte Parteienblock hat sich selbst in die Niederlage geführt

¹⁵² Vgl. o. V. RFE/RL 2001s.

Die Wahlaktion der Solidarność (Akcja Wyborcza Solidarności, AWS) darf nicht als eine konservative Volkspartei westeuropäischen Typs betrachtet werden. Sie ist vielmehr, wie der Name schon andeutet, als ein Wahlbündnis von konservativen und kirchennahen Parteien aus der ehemaligen Solidarność-Bewegung entstanden und befand sich bis 1998 unter der Führung des politischen Arms der Gewerkschaft Solidarność. Im Juni 1996 gelang es dem Solidarność-Vorsitzenden Marian Krzaklewski, das Wahlbündnis AWS mit über 20 kleineren Rechts- und Mitte-Rechts-Gruppierungen abzuschließen und schaffte damit eine politische Klammer für die fragmentierte und heterogene polnische Rechte. In kürzester Zeit entwickelte sich die AWS, unterstützt durch positive Wahlprognosen, zu einem Magneten für weitere Parteien, die aus der Erbmasse der Solidarność hervorgegangen waren. Im Oktober 1996 wuchs die Anzahl auf 37 Gruppierungen an, unter ihnen Parteien wie z. B. die ZChN, PC, SKL und (P)PChD, also Parteien, die 1993 an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert waren. Mit der BBWR und KPN hatte die AWS auch die restlichen im Sejm vertretenen konservativen Parteien in sich aufgenommen.¹⁵³ Eine klare Dominanz übte die Gewerkschaft Solidarność innerhalb der AWS aus: Krzaklewski, der Initiator des

¹⁵³ Die Christlich-Nationale Vereinigung (Zrzeszenie Chrześcijańsko-Narodowe, ZChN) entstand 1989 aus einem Zusammenschluß von ca. 20 regionalen, der Solidarność nahestehenden kirchlichen Gruppen und wurde lange Zeit vom katholischen Klerus unterstützt. Sie tritt für Rechtsstaatlichkeit auf der Basis von katholischen Traditionen ein und unterstützt eine freie Marktwirtschaft mit interventionistischen Elementen. Die Zentrumsallianz (Porozumienie Centrum, PC) wurde 1990 als eine der ersten Post-Solidarność-Parteien gegründet. Ehemals Wałęsa nahestehend, trat die PC immer offener gegen den Präsidenten auf. Nach mehreren Abspaltungen von Christdemokraten und Liberalen scheiterte sie 1993 an der Fünf-Prozent-Hürde. Programmatisch konzentrierte sie sich auf die Entkommunisierung polnischer Eliten und staatliche Subventionen im Energie- und Sozialbereich. Die Konservative Volkspartei (Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, SKL) ist eine Gründung aus ehemaligen UW-Politikern und verschiedenen konservativen Parteien. Sie trat für eine liberal-konservative Politik ein, einschließlich der Westintegration Polens und der Fortsetzung marktwirtschaftlicher Reformen. Im Anschluß an ihre Gründung im Januar 1997 schloß sie sich der AWS an, spaltete sich aber drei Monate später und verlor einen Teil an die PO. Die Allianz der Polnischen Christdemokraten (Porozumienie Polskich Chrześcijańskich Demokratów, PPChD) ist ein Zusammenschluß, der sich im September 1999 innerhalb der AWS gebildet hat, bestehend aus dem christdemokratischen Flügel der PC und der Partei der Christlichen Demokraten (Partia Chrześcijańskich Demokratów, PChD). Die Konföderation Unabhängiges Polen (Konfederacja Polski Niepodległej, KPN), 1979 illegal gegründet, mußte sich 1989/90 ein neues Parteiprogramm zulegen, da ihre Forderung nach polnischer Souveränität mit dem Zusammenbruch des Ostblocks erfüllt war. Ihre wirren nationalistischen und populistischen Aussagen machten die Partei lange koalitionsunfähig, doch schaffte sie 1993 den Sprung ins Parlament wegen ihrer Popularität bei den Jugendlichen. Die KPN zerfiel während der Legislaturperiode und große Teile traten der AWS bei. Im Juni 1998 wurden die ehemaligen KPN-Abgeordneten aus der AWS wegen mangelnder Fraktionsdisziplin ausgeschlossen. Der Parteilose Block zur Unterstützung von Reformen (Bezpartyjny Bloc dla Wspierania Reformy, BBWR) war ein Versuch Präsident Wałęsas, eine politische Hausmacht im Sejm zu etablieren. Gedacht als „Präsidialpartei“, wurde sie im Mai 1993 gegründet, hatte aber kein programmatisches Profil. Zur Enttäuschung Wałęsas lehnten es die anderen Solidarność-Parteien ab, auf der Liste der BBWR zu kandidieren. Nachdem sie knapp ins Parlament gewählt worden war, schwenkte die BBWR auf einen Emanzipationskurs gegenüber Wałęsa ein und löste sich später in der AWS auf. Vgl. Ziemer 1997: 70-71, 74-77; Millard 1994: 326-331, 335; Szczerbiak 1999: 84-87.

Wahlbündnisses, war Gewerkschaftsvorsitzender, Vorsitzender der AWS und später auch ihr Fraktionsvorsitzender. Das zwölköpfige Koordinationsorgan der AWS war zur Hälfte mit Gewerkschaftsvertretern besetzt, ebenso wie die Listenplätze für die anstehende Parlamentswahl.¹⁵⁴

Die AWS verknüpfte zwei Elemente, durch die die politische Zersplitterung der Rechten überwunden werden konnte. Erstens, sichere Listenplätze für Politiker, die aus eigener Kraft niemals in den Sejm gewählt worden wären, und zweitens die Möglichkeit, die verhaßten Post-Kommunisten aus der Regierung zu vertreiben. Der Schock, bei den Wahlen 1993 nahezu komplett aus dem Parlament vertrieben worden zu sein und die Tatsache, daß beide Exekutiven in der Hand der SLD waren, schienen das Weltbild der Solidarność-Leute weiter zu festigen. Nämlich, vom postkommunistischen Lager eingekreist zu sein, das Solidarność-Erbe und die Wende von 1989 verteidigen zu müssen, und einen politischen Konflikt auszufechten, der in erster Linie der Mobilisierung der eigenen Kräfte dient und weniger der Lösung von Sachfragen und der Gestaltung von Politik.¹⁵⁵ Die AWS bot einen klaren Anti-SLD-Fokus, inhaltliche Fragen traten in den Hintergrund. Wie sich in der folgenden Regierungstätigkeit der AWS zeigen würde, war der rechte Parteienblock gar nicht in der Lage, ein gemeinsames positives Parteienprogramm zu entwickeln, und die programmatische Unschärfe, die vor der Wahl alle politischen Gegensätze überdecken sollte, wurde bis zum Zerfall der AWS beibehalten.¹⁵⁶ Daß die AWS aus parteipolitischen und persönlichen Gründen der beteiligten Politiker nicht den Zustand eines Wahlbündnisses überwinden konnte, also nur einen organisatorischen, aber keinen strukturellen (die AWS besaß kein Netz von lokalen Büros) oder programmatischen Zusammenschluß darstellte, führte mittelfristig zu ihrer politischen Niederlage.

Kurz nach dem Wahlsieg der AWS im September 1997, als sie mit 201 Sitzen die stärkste Fraktion und zugleich den Ministerpräsidenten stellte, versuchte Krzaklewski erneut, das Wahlbündnis in eine gemeinsame Partei zu verwandeln. Dies war schon vor der Wahl seine Absicht gewesen, jedoch wollte er einen Bruch mit den Gruppierungen vermeiden, die dies ablehnten. Nun hoffte er auf die domestizierende Wirkung der Regierungsbeteiligung. Der Gewerkschaftsflügel der AWS wurde im Dezember 1997 zur Partei Soziale Bewegung – Wahlaktion der Solidarność (Ruch Społeczny – Akcja Wyborcza Solidarności, RS-AWS) und sollte den Grundstein für eine christlich-

¹⁵⁴ Vgl. Juchler 2002: 149-150; Szczerbiak 1998: 64.

¹⁵⁵ Vgl. Grotz 2000: 173; Szczerbiak 1998: 66; Bingen 2000: 99.

¹⁵⁶ Vgl. Juchler 2002: 149; Wojtaszczyk 1994: 63.

demokratische Volksparteipartei legen. Gleichzeitig aber auch von Krzaklewskis Interessenkonflikt (nämlich seiner sich normalerweise ausschließenden Ämterhäufung als gleichzeitiger Gewerkschaftsvorsitzender und Vorsitzender der Regierungspartei) ablenken.¹⁵⁷

Statt der Konsolidierung des Bündnisses traten jetzt die Differenzen hervor. Nicht nur, daß die meisten kleineren Parteien ein Aufgehen in der RS-AWS weiterhin ablehnten, sie fingen auch an, aus einer Position der Stärke heraus der AWS-Führung ihre eigenen Vorstellungen aufdrängen zu wollen: Es gab starke Vorbehalte gegenüber einer Koalition mit der Freiheitsunion (UW), und der rechte Flügel der AWS wünschte sich, die Koalition um die Polnische Bauernpartei (PSL) und die national-populistische Bewegung für den Wiederaufbau Polens (Ruch Odbudowy Polski, ROP) zu erweitern. Krzaklewski lehnte dies in weiser Voraussicht ab, denn die zukünftige Europapolitik sollte sich auch ohne diese beiden euroskeptischen Parteien als schwierig genug erweisen. Auch der Vorschlag des national-konservativen Flügels, mittels eines überparteilichen Expertenkabinetts auf die zukünftige reformorientierte Wirtschaftspolitik des Finanzministers Leszek Balcerowicz (UW) Einfluß zu nehmen, lehnte er ab.¹⁵⁸

Die Europapolitik der AWS zeichnete sich durch eine gewisse Ambivalenz aus, die aus der Bemühung resultierte, alle verschiedenen Flügel des Bündnisses und deren Interessen zu beachten. Zwar dominierten pragmatische Zentristen um Krzaklewski die AWS-Führung, doch blieb die Parteipolitik lange sehr vorsichtig und widersprüchlich. Um den national-katholischen Flügel ruhigzustellen und die Unterstützung der Kirche zu erhalten, wurde die Agenda überproportional katholisch ausgerichtet. So hatte die AWS gegen die in ihren Augen zu unchristliche Verfassung von 1997 gestimmt und auch die Möglichkeit abgelehnt, staatliche Souveränität an internationale Organisationen abzugeben, was einen EU-Beitritt theoretisch unmöglich gemacht hätte. Dies war machtpolitisch begründet und sollte verhindern, daß der rechts-nationale Flügel die AWS vor der damals anstehenden Sejmwahl verläßt. Die Interessen des einflußreichen Gewerkschaftsflügels kollidierten mit der EU-orientierten

¹⁵⁷ Vgl. Szczerbiak 1998: 67; Ludwig 1997a.

¹⁵⁸ Vgl. Millard 1999b: 99; Grotz 2000: 178. Später zerfällt die ROP in zwei Lager, die beide unabhängig voneinander (eine über die ZChN) der AWS beitreten. 2001 treten die ehemaligen Abgeordneten der ROP zur LPR über, spalten sich dann aber in der nächsten Legislaturperiode wieder ab, um eine eigene ROP-Parlamentsgruppe von drei Abgeordneten zu bilden.

Wirtschaftspolitik der UW, auf die Krzaklewski als Koalitionspartner und europäisches Aushängeschild der Regierung angewiesen war.¹⁵⁹

Der nächste Schritt in Krzaklewskis Plan zur Rückeroberung der politischen Macht war die Präsidentschaft, auf die er seit der Machtübernahme der AWS hingearbeitet hatte. Sein Verzicht auf den Vorsitz der RS-AWS sollte ihn für dafür frei machen, gleichzeitig folgte er der Vorgabe der neuen Verfassung, die eine Trennung von Gewerkschaften und Politik vorschrieb. Seine Nachfolge übernahm Ministerpräsident Jerzy Buzek.¹⁶⁰ Trotz moderater Europa-Töne im Wahlkampf verlor Krzaklewski gegen Aleksander Kwaśniewski von der SLD. Besonders bitter war für ihn, daß ihn der ehemalige Außenminister Andrzej Olechowski, der schon im Herbst 1997 aus der AWS wegen ihrer „...enttäuschend zögerlichen...“¹⁶¹ Europapolitik ausgetreten war, auf den dritten Platz verdrängen konnte. Für die Wähler war er ein kalter Technokrat und Hinterzimmerpolitiker, der in Verbindung mit der zerstrittenen Regierung stand. Für die kleineren Parteien innerhalb der AWS hingegen, die im Vorfeld gegen seine Kandidatur gewesen waren, stellte er eine Bedrohung für ihre politische Identität dar und besaß eine zu große Machtfülle. Sein Widerstand, sich aus der Politik zurückzuziehen und die niederschmetternden Umfrageergebnisse für die AWS, lösten innerhalb des Bündnisses eine Fluchtreaktion aus. Der liberal-konservative Flügel der AWS gründete mit Olechowski und Teilen der UW, angeführt von Donald Tusk, im Januar 2001 die Bürgerplattform (Platforma Obywatelska, PO), und nachdem im Juni der rechts-konservative Flügel aus Teilen der PC, ZChN und SKL mit der Gründung der Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) folgte, blieb von der AWS nur noch ein Rumpfgebilde bestehend aus der christlich-sozialen RS-AWS, der christdemokratischen PPChD und den Resten der national-katholischen ZChN übrig.¹⁶² Die Umbenennung der AWS in Wahlaktion Solidarność der Rechten (Akcja Wyborcza Solidarności Prawicy, AWSP) war kosmetischer Natur und sollte einen Neubeginn symbolisieren, obwohl das Wahlprogramm nicht viel mehr aufwies, als die Erfolge der bisherigen Regierung Buzek zu betonen.¹⁶³

Die Wahlen vom September 2001 bewiesen, daß die PO, PiS und die Liga der Polnischen Familien (Liga Polskich Rodzin, LRP) das politische Erbe der ehemaligen

¹⁵⁹ Vgl. Millard 199a: 211; Grotz 2000: 168.

¹⁶⁰ Vgl. o. V. FAZ 1998k.

¹⁶¹ Siehe Millard 1999a: 211.

¹⁶² Vgl. Szczerbiak 2001b: 105; o. V. RFE/RL 2001c; Freudenstein 2001a: 34; Ludwig 2001d.

¹⁶³ Vgl. Freudenstein 2001a: 30.

AWS längst angetreten hatten, da sie, im Gegensatz zur AWSP, im neuen Sejm vertreten sind. Das Scheitern an der Acht-Prozent-Hürde für Wahlallianzen hatte eine Neuordnung der Verhältnisse innerhalb der AWSP zur Folge. Die restlichen Teile der AWSP zerfielen oder schlossen sich zu neuen Splitterparteien zusammen. Die übriggebliebene RS-AWS strich das Kürzel AWS aus ihren Namen und wählte den Senator Mieczysław Janowski zum Nachfolger des Parteivorsitzenden Buzek, um sich von der Regierungszeit 1997-2001 zu distanzieren. Die RS spielt als außerparlamentarische Opposition keine Rolle mehr, da ihre ursprüngliche Wählerschaft von der PO und PiS aufgesogen worden ist.¹⁶⁴

Die PO und PiS haben bei den Wahlen erfolgreich die enttäuschte, nicht-radikale Wählerschaft von AWS und UW ansprechen können und stellen somit zusammen mit ihren 109 Parlamentssitzen die bürgerliche Opposition zur SLD-UP-PSL-Regierung dar. Aufgrund der programmatischen Überschneidungen beider Mitte-Rechts-Parteien besteht eine gewisse politische Kooperation, zumal beide über wenig ausgebildete Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene verfügen. So traten sie bei den Regionalwahlen auf der gemeinsamen Liste POPiS an, aber einem engeren Zusammengehen stehen die persönlichen Ambitionen der Spitzenpolitiker im Wege.

Die PO war als lose Bewegung gegründet worden, die sich als unideologische Alternative gegenüber den bisherigen Parteien versteht. Das liberal-konservative Parteiprogramm ist wirtschaftsliberal (mehr Deregulierung, Förderung des Mittelstandes) und Pro-Europäisch. Der konservative Einschlag, den der neue Vorsitzende Tusk repräsentiert, wird durch die kategorische Absage zu einer Kooperation mit der SLD Politik deutlich. Der eigentliche politische Star der Partei, Olechowski, gibt sich bedeckt, seit er bei der Warschauer Bürgermeisterwahl gegen Lech Kaczynski (PiS) verloren hat. Auch die Abspaltung der SKL-Gruppe bei der Umwandlung der PO in eine reguläre Partei hat politischen Schaden angerichtet.¹⁶⁵

Die PiS, gegründet von den Brüdern Lech und Jarosław Kaczynski, die auch 1990 schon die PC gegründet hatten, besetzt hingegen die rechts-konservative Nische. Lech Kaczynski, dem nach seinem Sieg gegen Olechowski Interesse an der Präsidentschaft nachgesagt werden, war in seiner Zeit als Innenminister unter Buzek mit harter Law-and-order-Politik populär geworden. Es überrascht daher nicht, daß die PiS auch populistische Töne für ihre Zwecke nutzt. Ideologisch verschwommen, gehört die

¹⁶⁴ Vgl. Tewes 2002a; o. V. RFE/RL 2001o.

¹⁶⁵ Vgl. Tewes 2002c; Freudenstein 2001a: 27-29; Tewes 2003b; o. V. RFE/RL 2003l; o. V. RFE/RL 2001m.

Verschärfung des Wahlrechts, die innere Sicherheit, Korruptionsbekämpfung und staatlicher Interventionismus zum Zentrum ihres Wahlprogramms. Die PiS ist kein ausgewiesener EU-Gegner. Nichtsdestotrotz richtet sie verbales Störfeuer gegen die Europapolitik der Regierung und duldet nationalistische und euroskeptische Politiker in ihren Reihen. Obwohl beide Parteien in den Regionalwahlen Verluste erlitten haben, ist die PiS auf nationaler Ebene in Umfragen mit bis zu 20% klar der Favorit des rechten Lagers in den nächsten Parlamentswahlen. Die PO hingegen kommt lediglich auf 10%.¹⁶⁶

SO und LPR – Politischer Aufstieg durch populistische Fundamentalopposition

Die Gruppierung Selbstverteidigung (Samoobrona, SO) des radikalen Bauernführers Andrzej Lepper ist ein obskures Element in der polnischen Politik, das lange Zeit unterschwellig präsent war, aber erst mit den Wahlen vom September 2001 überraschend eine größere Signifikanz für das politische System erhielt. Die SO entstand als Organisation im Sommer 1991, als sich verschuldete Bauern unter der Führung von Lepper gewaltsam gegen die Pfändung ihrer Höfe wehrten. Anschließend weitete die SO ihre Aktionen auf ganz Polen aus und Lepper inszenierte sich als Fürsprecher der verarmten Bauernschaft. Damals verstand sich die SO selbst als Gewerkschaft und versuchte paramilitärische Formationen aufzustellen, damit die sogenannten „Selbstschutzmaßnahmen“ besser organisiert werden konnten und der Druck der Straße auf die Regierung anstieg. Unter der Führung von Lepper wurde im Mai 1992 die Partei „Bündnis Selbstverteidigung“ gegründet, um ihm eine politische Plattform für seine Ambitionen zu geben, wohl aber auch in der Hoffnung, sich durch den Einzug ins Parlament und die damit verbundene Immunität gegen die zahlreichen anhänglichen Gerichtsverfahren zu schützen.¹⁶⁷

Obwohl der radikale Aktionismus von Lepper und der SO (dazu gehören gewaltsame Straßenblockaden, Hungerstreiks, Besetzung und Zerstörung von Anlagen und die Verbreitung von Haßtiraden voller aggressiver Rhetorik) mehr mediale Aufmerksamkeit bekam als irgend eine andere Splitterpartei, blieb der politische Erfolg aus. Bei den Parlamentswahlen 1993 und 1995, wie auch bei den Präsidentschaftswahlen 1995 und 2000 war der Stimmenanteil der SO mit durchschnittlich ein bis zwei Prozent

¹⁶⁶ Vgl. Tewes 2002c; Tewes 2003b; Freudenstein 2001a: 31-32.

¹⁶⁷ Vgl. Ziemer 1997: 77; Lang 2000a: 3.

verschwindend gering. Die Sympathien für die Protestaktionen Leppers stiegen zwar über die Jahre, jedoch wurden die Mittel, die die SO einsetzt, abgelehnt.¹⁶⁸

Lepper änderte seine Strategie 1999 als er begann, seine radikalen Attacken gegenüber dem politischen Establishment mit einer eigenen, wenn auch sehr verschwommenen, Programmatik zu untermauern, die sich gezielt an die Transformationsverlierer wendete: Die anti-liberal, anti-westlich, anti-kosmopolitisch und anti-marktwirtschaftlichen Grundströmungen werden zu einem Konzept des „Dritten Weges“ zusammengefaßt. Dieser „dritte Weg“ wird mit Elementen der katholischen Soziallehre bereichert und gegen Kommunismus und Kapitalismus in Stellung gebracht. Neben dieser Quasiideologie, die am ehesten als „nationaler Sozialismus“ bezeichnet werden kann, gehören zum Kanon der SO auch absurde populistische Forderungen wie z. B. die Verstaatlichung von national wichtigen Industriezweigen, die Verwendung der Nationalbankreserven um mehr Geld zu drucken, die Besteuerung von ausländischen Supermarktketten, eine Abschottung des polnischen Agrarsektors gegenüber dem Ausland und die parlamentarische Kontrolle über die Fiskalpolitik der Zentralbank. Es überrascht nicht, daß Lepper auch eine NATO- und EU-Mitgliedschaft Polens ablehnt.¹⁶⁹

Der Versuch 1999, einen „Bürgerlich-Nationalen Block“ zu schmieden, mißlang, jedoch konnte Lepper zwei Jahre später bei der Parlamentswahl 2001 einen sensationellen Erfolg verbuchen. Die SO sprang mit einem Schlag auf 10,2% der Stimmen, gewann 53 Parlamentssitze und wurde damit drittstärkste Fraktion. Die vorhergegangene Desintegration des rechten Lagers, die enttäuschende Regierungstätigkeit der PSL und die Unterstützung eines Imageberaters, der Lepper den Anstrich eines seriösen Politikers gab, halfen der SO, eine politische Nische zu besetzen.

Die Person von Lepper steht stellvertretend für die Partei, oder genauer gesagt, Lepper ist die Partei. Die SO ist eindeutig eine Führerorganisation und ihr Vorsitzender Lepper, der es verstanden hatte innerparteiliche Gegner früh auszuschalten, wird regelmäßig nahezu ohne Gegenstimme wiedergewählt. Aufgrund Leppers autoritären Stils und seiner Machtfülle, ohne Parteigremien alle politischen Entscheidungen alleine treffen zu können, sind etliche SO-Abgeordnete aus der Fraktion ausgetreten, so daß die Anzahl der Parlamentssitze im Juni 2003 nur noch 37 betrug. Dennoch, und das ist

¹⁶⁸ So fanden im Herbst 1999, drei Fünftel der befragten Polen, daß Lepper die Sache der Bauern gut vertrete. Vgl. Lang 2000a: 3, 5.

¹⁶⁹ Vgl. Lang 2000a: 2; Ludwig 2002a; o. V. RFE/RL 2003e.

bemerkenswert für eine Partei mit nur wenig Funktionären und ohne ein flächendeckendes Netzwerk von regionalen und lokalen Strukturen, hat die SO bei Umfragen noch weiter zugelegt und in den Regionalwahlen 2002 ihre Präsenz in den Lokalparlamenten weiter ausbauen können. Als Ministerpräsident Miller im Frühling 2003 Neuwahlen ankündigte, lag die SO mit prognostizierten 15 bis 20% weit über ihrem Ergebnis von 2001.¹⁷⁰

Als Populist hat Lepper keine Berührungsängste gegenüber anderen Parteien, und die Parteiprogrammatik läßt viel Raum für Interpretationen. So gesehen ist die SO die einzige Partei im politischen System Polens, die bereit wäre, mit jeder anderen Partei zu koalieren, egal wie aggressiv sie von Lepper vorher beleidigt und attackiert worden ist, wenn es nur dem politischen Vorankommen des selbsternannten Volkstribuns hilft.¹⁷¹ Diese Flexibilität wollte Ministerpräsident Miller ausnutzen und die SO politisch entschärfen, in dem sie politisch eingebunden werden sollte. Den Posten als stellvertretenden Parlamentspräsidenten verlor Lepper nur kurze Zeit später wegen seiner unveränderten Rhetorik (siehe Fußnote 324). Einen zweiten Versuch unternahm die SLD nach den Regionalwahlen, da sie in 5 der 16 Regionalparlamente nur in einer Koalition mit der SO an der Macht bleiben konnte. Nach nur sechs Monaten kündigte Lepper die regionale Zusammenarbeit wieder auf. Es ist eine Strategie der SO, nicht erfüllbare Forderungen zu artikulieren und sich gleichzeitig allen Situationen zu entziehen, in der dies nicht mehr ohne politische Konsequenzen in Form von Vertrauensverlust seitens der Wähler aufrecht erhalten werden kann.¹⁷² Letztendlich führt der Politikstil Leppers zu einer Radikalisierung des politischen Systems, da die PSL und die Gewerkschaften sich genötigt sehen, ihrerseits ihr Profil mit unrealistischen Forderungen zu wahren. Die Fundamentalopposition gegenüber der wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Dekade in Verbindung mit einem primitiven Weltbild wird sich mittelfristig negativ auf die politische Kultur auswirken.

Die voranschreitende „Lepperisierung“ der politischen Szene Polens förderte indirekt den Erfolg einer weiteren Partei: der Liga der Polnischen Familien (Liga Polskich

¹⁷⁰ Vgl. Lang 2000a: 4; Ludwig 2001b; o. V. RFE/RL 2003e.

¹⁷¹ Lepper hatte keine Probleme, der PSL, die sie jahrelang als Verräter an der Sache der Bauern bezeichnet hatte, eine Zusammenarbeit anzubieten. Auch die SLD wurde noch kurz nach der Wahl 2001 von der SO umschmeichelt. Wahrscheinlich würde Lepper politische Distanz nur zur UW wahren, falls diese im Parlament vertreten wäre. Die Wirtschaftspolitik von Balcerowicz in den frühen 90er Jahren wird von Lepper als der Ruin Polens bezeichnet, und sein Rücktritt vom Amt des Nationalbankchefs ist eine der zentralen Forderungen Leppers.

¹⁷² Vgl. Ludwig 2002c; o. V. RFE/RL 2003k.

Rodzin, LPR). Die LPR wurde erst im Juni 2001 als ein Zusammenschluß von Radikal-Nationalisten und Ultra-Katholiken gegründet und erhielt vor den Wahlen keine große Beachtung. Sie schaffte aber – genau wie die SO – überraschend den Einzug in den Sejm und ist dort mit 38 Sitzen vertreten. Die LPR stellt ein Sammelbecken für Wähler dar, die von den ehemals in der AWS organisierten national-katholischen Parteien wie z. B. der ZChN enttäuscht sind, weil diese während der Regierungsbeteiligung 1997-2001 die von ihnen gewünschte Politik nicht durchsetzen konnten. Das Abschöpfen ehemaliger AWS Wähler und der Zusammenschluß mit der rechts-konservativen ROP hätte nicht für einen Wahlerfolg von 7,9% ausgereicht, wenn die LPR nicht massiv durch den katholischen Radiosender „Radio Maryja“ unterstützt worden wäre. Radio Maryja wird von dem Redemptoristenpater Tadeusz Rydzyk geführt, der es versteht, mit einem interaktiven Konzept bis zu 6 Millionen Hörer zu erreichen. Mit Hilfe der Zeitung „Nasz Dziennik“ (Unser Tagblatt) und einem nationalen Netz von „Radio-Maryja-Büros“ entwickelte sich Rydzyk zum Sprachrohr einer anachronistischen und fundamentalistischen Auslegung der katholischen Kirchenlehre. Rydzys Aktivitäten sind sogar der konservativen polnischen Kirche suspekt, sie traut sich aber nicht gegen ihn vorzugehen, da er von seinen Anhängern verehrt wird. Obwohl die LPR bisher als der politische Arm des Radiosenders bezeichnet wurde, bestehen nur indirekte Kontakte. Das Verhältnis ist eher eine Symbiose, in der beide Seiten sich gegenseitig in ihrer gemeinsamen politischen Überzeugung unterstützen. Zumindest ist der LRP die Werbung durch den Radiosender höchst willkommen.¹⁷³

Das politische Programm der LPR basiert auf der Ablehnung der bisherigen Politik Polens und ist in hohem Maße anti-deutsch, anti-EU, anti-kommunistisch und anti-semitisch, was auch durch die populistischen Äußerungen ihres berüchtigten Führungspersonals bestätigt wird. Konstruktive Politik ist von der LPR genauso wenig zu erwarten wie von der SO. Weitere Gemeinsamkeiten stellen das langsame Schrumpfen der Parlamentsfraktion (von 38 auf 28 Sitze im Juni 2003) und die gleichzeitige Steigerung in den Wahlprognosen dar.¹⁷⁴

¹⁷³ Vgl. Freudenstein 2001a: 34; Ludwig 2002b.

¹⁷⁴ Vgl. Freudenstein 2001a: 34.

3.2 Tschechien

3.3.1 Das Regierungssystem Tschechiens: Die wiederholte Beugung der institutionellen Spielregeln durch die Akteure

Die Tschechische Republik ist am 1. Januar 1993 aus der ausgehandelten Auflösung der Tschechoslowakischen Republik hervorgegangen. Die Trennung der ehemals föderal organisierten Landesteile der Tschechoslowakei in die Tschechische und Slowakische Republik verlief ohne größere Komplikationen und entsprach dem Wunsch der Parteivorsitzenden der jeweils größten Parteien in den verschiedenen Landesparlamenten, Václav Klaus von der Demokratischen Bürgerpartei (Občanská Demokratická Strana, ODS) und Vladimír Mečiar von der Bewegung für eine demokratische Slowakei (Hnutie za demokratické Slovensko, HZDS). Eine Mehrheit der Bevölkerung sowie der damalige Tschechoslowakische Staatspräsident Václav Havel, der später Präsident der Tschechischen Republik wurde, waren gegen eine Trennung, jedoch wurde die Auflösung der Tschechoslowakei mit Hilfe der parlamentarischen Mehrheit von ODS und HZDS herbeigeführt.¹⁷⁵

Die Tschechische Republik ist eine parlamentarische Demokratie mit einer starken Stellung von Regierung und Parlament. Das Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus finden alle vier Jahre statt und werden nach einem Verhältniswahlrecht mit einer Sperrklausel von fünf Prozent (jeweils additiv für Wahlbündnisse) durchgeführt. Die Regierung geht aus dem Abgeordnetenhaus hervor und muß bei ihrer Einsetzung durch eine absolute Mehrheit der 200 Abgeordneten bestätigt werden. Der Senat, der erst seit 1996 besteht, verfügt über 81 Sitze, von denen alle zwei Jahre ein Drittel gemäß Mehrheitswahlrecht in Ein-Mann-Wahlkreisen neu besetzt werden. Der Senat kann beschlossene Gesetze des Abgeordnetenhauses zurückweisen, die jedoch letztendlich mit einer absoluten Mehrheit in der ersten Kammer endgültig angenommen werden können. Für eine Verfassungsänderung muß eine dreifünftel Mehrheit in jeweils beiden Kammern vorliegen. Der Staatspräsident wird für die Dauer von fünf Jahren, und höchstens einer Wiederwahl, gemeinsam von beiden Kammern des Parlaments gewählt.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Vgl. Walter 1999: 28-29. Der Dissident und Dramatiker Havel war im Dezember 1989 von der noch mehrheitlich kommunistischen Nationalversammlung zum Präsidenten gewählt worden. Seine Wiederwahl im Juni 1992 wurde von der HZDS verhindert, um die Auflösung der Tschechoslowakei voranzutreiben. Havel wurde im Januar 1993 zum Präsidenten der Tschechischen Republik gewählt. Vgl. Müller-Rommel 2001b: 64.

¹⁷⁶ Vgl. Vodička 2002: 243-246, 253-254. Der Präsident muß von beiden Kammern jeweils mit einer absoluten Mehrheit gewählt werden. Bei Verfehlen dieser Mehrheit, folgt eine zweite und eventuell

Die Stellung des Präsidenten als offizielles Staatsoberhaupt und Oberbefehlshaber der tschechischen Streitkräfte ist gegenüber der Regierung und der Legislative stark eingeschränkt und nimmt in der Gewaltenteilung eine nur untergeordnete Rolle ein. Der Präsident besitzt im Gegensatz zur Regierung und beiden Kammern des Parlaments kein Initiativrecht und kann somit keine Gesetze einbringen, er darf sein legislatives Veto nur bei Nicht-Verfassungsgesetzen einlegen und kann durch eine absolute Mehrheit der Stimmen im Abgeordnetenhaus zurückgewiesen werden. Darüber hinaus darf der Staatspräsident das Abgeordnetenhaus unter bestimmten, eng umrissenen Voraussetzungen auflösen: entweder wenn eine Regierung bei ihrer Einsetzung keine Parlamentsmehrheit erhält, das Abgeordnetenhaus für länger als zulässig inaktiv bleibt, oder wenn eine Entscheidung über ein Gesetz bzw. eine angesetzte Parlamentsabstimmung länger als drei Monate ausbleibt. Neben der offiziellen Funktion, die Tschechische Republik international zu vertreten, ist ihm das Recht eingeräumt, internationale Verträge auszuhandeln und zu ratifizieren sowie über die Regierungsarbeit informiert zu werden. Die einzig eigenständigen innenpolitischen Exekutivbefugnisse, die der Präsident besitzt, sind die Ernennung der Verfassungsrichter, der Botschafter und des Vorsitzenden der Zentralbank und die Erteilung von Amnestien.¹⁷⁷

Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive sieht vor, daß das Abgeordnetenhaus jeder neuen Regierung das Vertrauen aussprechen muß. Die Regierung darf Gesetze mit der Vertrauensfrage verbinden. Des weiteren sind im Abgeordnetenhaus auch die Vertrauensfrage bzw. der Mißtrauensantrag, die zwingend den Regierungssturz zur Folge haben und nicht „konstruktiv“ gestaltet sind, sachunabhängig gestattet. Der Präsident darf in diesem Fall das Abgeordnetenhaus auflösen und Neuwahlen ausschreiben oder eine Partei seiner Wahl mit der neuen Regierungsbildung beauftragen. In diesem Fall erhält das Mißtrauensvotum „konstruktive“ Qualitäten, bleibt aber dennoch ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle. Der Senat kann nicht aufgelöst werden und übernimmt kommissarisch die Funktionen des Abgeordnetenhauses im Falle dessen Auflösung.¹⁷⁸

Innerhalb dieser institutionellen Rahmenbedingungen wurde das politische Leben in der Tschechischen Republik durch Staatspräsident Havel und Ministerpräsident Klaus,

eine dritte Wahlrunde. In der dritten Wahlrunde werden die Stimmen beider Kammern zusammengezählt, jedoch weiterhin eine absolute Mehrheit für die Wahl benötigt.

¹⁷⁷ Vgl. Vodička 2002: 243-244; Kopecký 2001: 155.

¹⁷⁸ Vgl. Mansfeldová 2002: 112, 122; van Ooyen 2000: 25-26; Kopecký 2001: 155.

und später auch von Ministerpräsident Miloš Zeman, geprägt und dominiert. Ein immer wiederkehrendes Element in den Handlungen von Havel und Klaus, die sich in ihren Politikstilen diametral unterscheiden, war die Auslegung der institutionellen Spielregeln gemäß den persönlichen politischen Zielen bzw. ihrem Verständnis von Politik im allgemeinen. Diese Art der Politikführung hatte in den letzten zehn Jahren mehr als nur einmal die Sinnbeugung der politischen Institutionen zur Folge. In diesem Zusammenhang sind die Einsetzung des Senats, der ČSSD-ODS Oppositionsvertrag, die Wahlrechtsänderungen 2001 und der Streit um die Ernennung des Vorsitzenden der Nationalbank als Beispiele zu nennen (siehe Abschnitte 4.2.1-4.2.4 für Einzelheiten).

Havel hatte eine eigene klare Vision von Politik und Gesellschaft und nutzte seine präsidentialen Rechte bis zur Grenze des Möglichen. Nach Meinung seiner politischen Gegner übertrat er dann oft die Grenze des verfassungsrechtlich Gewollten. So hätte Klaus die Rolle des Präsidenten gerne auf eine rein repräsentative Funktion beschränkt, mußte sich aber mit Havel auseinandersetzen, der sich verpflichtet fühlte, in die Tagespolitik direkt wie indirekt einzugreifen. Anfangs hatte sich Havel gemäß seinem Versprechen passiv verhalten und verstand sich als überparteiliches Korrektiv für den bis dahin fehlenden Senat.

Ab 1996 sah sich Havel mit einer politischen Entwicklung konfrontiert, der er gemäß seinen ethischen Moralvorstellungen entgegentreten mußte. Obwohl er sein Veto nur mit Bedacht und im Einklang von universellen wie auch verfassungsrechtlich garantierten Werten einsetzte, verlor er im Laufe der Zeit seine Überparteilichkeit. Seine Abneigung gegenüber Klaus und Zeman in Verbindung mit Sympathien für die Parteien der Mitte und aktiver Politikgestaltung in Form von Hinterzimmerpolitik machen dies deutlich.¹⁷⁹ Seine Vermittlerrolle in Zeiten parlamentarischer Instabilität war zwar in guter demokratischer Absicht, jedoch letztendlich politisch motiviert, auch wenn sich diese uneigennützig definierte. Der ODS-Vorsitzende Klaus, der ebenfalls auf eine eigene Vorstellung vom politischen System Tschechiens hinarbeitete, nämlich dem angelsächsischen *the winner takes all*, verstand es, die strukturellen Veränderungen, die er anstrebte und welche die politischen Konkurrenten marginalisiert hätten, als Maßnahmen politischer Stabilität und die zahlreichen eigenen pragmatischen Wendemanöver als nationale Interessen darzustellen.

¹⁷⁹ Vgl. Kopecký 2001: 146ff., 156ff.; Mansfeldová 2002: 112. Beispiele hierfür sind Havels Aktivitäten im Zusammenhang des Regierungssturzes von 1997 oder seine Ankündigung 1998, er müsse nicht zwingend der größten Parlamentsfraktion die Regierungsbildung übertragen.

3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien

ODS – Die Partei des politischen Übervaters Václav Klaus hat sich trotz chamäleonartiger Rhetorik die Aura der Kompetenz erhalten

Die Demokratische Bürgerpartei (Občanská Demokratická Strana, ODS) hat die Politik in der Tschechischen Republik maßgeblich mitbestimmt, zunächst durch ihre Regierungstätigkeit von 1993 bis 1997, danach über das Konstrukt eines Oppositionsvertrages, mit dem sie sich zwischen 1998 und 2002 Einfluß auf die Regierungspolitik sicherte. Die ODS ist nach wie vor die Partei von Václav Klaus. Seine gefestigte Position innerhalb der Partei konnte nicht einmal durch einen Finanzskandal mit anschließendem Regierungsrücktritt und Parteispaltung oder einer Wahniederlage erschüttert werden. Als Parteigründer war er ihr öffentliches Gesicht, politische Leitfigur und programmatischer Richtungsgeber. Erst seit seinem Rücktritt vom Parteivorsitz im Dezember 2002 ist die Unverwechselbarkeit der Person Klaus mit der Partei im Schwinden begriffen.

Die Demokratische Bürgerpartei ging im April 1991 unter Führung von Klaus aus dem wirtschaftsliberal-konservativen Teil der Massenbewegung Bürgerforum (Občanské Hnutí, OF) hervor. Ursprünglich handelte es sich dabei um jene Dissidentenbewegung, die den Regimewechsel in der Tschechoslowakei erzwungen hatte. Mit einer klaren Vorstellung zur Wirtschaftstransformation und einer nach innen wie außen prägenden Führungspersönlichkeit in der Gestalt von Klaus, vermittelte sie den Wählern Kompetenz und Führungsstärke und etablierte sich als dominierende Mitte-Rechts-Kraft im politischen Spektrum.¹⁸⁰

Obwohl die ODS formal eine neoliberal-konservative Partei ist, hat sie es durch geschickte Rhetorik verstanden, ihre eher sozialdemokratisch anmutende Wirtschaftspolitik hinter Parolen von radikaler Marktwirtschaft zu verschleiern. Klaus, der das Parteiprogramm größtenteils selbst verfaßt hat, propagierte einen kompromißlosen marktwirtschaftlichen Kurs und allumfassende Privatisierung als Lösung für alle sozialen und kulturellen Probleme des Landes. Diese Ansicht verkündete Klaus auf eine selbstbewußte und auf viele arrogant wirkende Weise unablässig in einer Art Dauerkampagne im In- und Ausland.¹⁸¹ Erst mit der Wirtschaftskrise in den Jahren 1996-1997 und der genaueren Überprüfung der tschechischen Wirtschaftslage durch die Europäische Kommission im Rahmen der

¹⁸⁰ Vgl. Bugge 1994: 166; Widmaier 1999: 63.

¹⁸¹ Vgl. Bugge 1994: 165; Oschlies 2000: 39; Vodička 1997: 113; Baylis 1994: 110.

Agenda 2000 wurde offenbar, daß weder die Kupon-Privatisierung von Klaus ein Erfolg gewesen war, noch die ODS-Regierung ihre scharfe Rhetorik in die Wirklichkeit umgesetzt hatte. Die meisten radikalen Elemente ihrer Wirtschaftspolitik hatte die ODS zugunsten einer milden Reformpolitik fallen gelassen, aber weiterhin den Anschein erweckt, die Transformation sei nahezu abgeschlossen. Die Gründe waren rein pragmatischer Natur: Die Wiederwahl 1996 sollte nicht gefährdet werden. Mit einer weichen Transformation ohne sofort erkennbare soziale Kosten erhofften sich die Parteistrategen die Etablierung der ODS als Volkspartei. In weiteren finanziellen Sachfragen wurde schlicht die Unbezahlbarkeit erkannt. Letztendlich betrieb die ODS, auch wegen der langen Hinauszögerung der Privatisierung von Staatsbetrieben und den großen Banken, während ihrer Regierungszeit de facto eine sozialdemokratische Politik.¹⁸²

Abgesehen von ihrer Selbstdarstellung als Wirtschaftspartei, vertritt die ODS die Werte des angelsächsischen, liberalen Konservatismus und bezeichnet sich, im Gegensatz zu den konservativen Volksparteien Kontinentaleuropas, explizit nicht als christdemokratische Partei der Mitte. Mit seinem Vorbild Margaret Thatcher teilt Klaus die Vorstellung von einem „minimalen Staat“ als übergeordnetes Ziel sowie die Abneigung gegenüber der europäischen Integration in Form einer sich vertiefenden Europäischen Union. Seine Skepsis gegenüber einem sogenannten „Brüsseler Euro-Staats“, in dem die Nationalstaaten Gefahr laufen, sich aufzulösen, hat der „Eurorealist“ Klaus niemals der Staatsräson geopfert, auch nicht als das EU-Referendum in Tschechien 2003 unter seiner Staatspräsidentschaft abgehalten wurde. Den Balanceakt zwischen einem pragmatischen Bekenntnis zu den Fördertöpfen und dem gemeinsamen Markt der EU und der überzeugten Ablehnung von supranationalen Strukturen propagierte die ODS als Vernunfttugend mangels Alternativen. Als Bewahrer von nationalen Interessen, versuchte sich die ODS seit 1998 verstärkt gegen die regierenden Sozialdemokraten (Česká Sociální Democraticie, ČSSD) in Stellung zu bringen und dabei die Wählerschaft der aus dem Parlament vertriebenen rechtsextremem Republikaner (Sdružení Pro Republiku – Republikánská Strana Československá, SPR-RSČ) an sich zu binden. Trotzdem weist die ODS-Anhängerschaft einen großen Anteil von Personen mit Hochschulabschluß und mittlerer Bildung auf, hauptsächlich

¹⁸² So wurde die Idee einer allgemeinen, einheitlichen Steuer von 20% fallengelassen, als eine Schätzung der zu erwartenden Verluste vorlag. Die Reform des Mietrechts wurde gestoppt, da die Liberalisierung einen starken Anstieg der Mieten zur Folge gehabt hätte. Auch das Konkursrecht fiel relativ mild aus. Vgl. Bugge 1994: 165; Beichelt 2001: 43; Vodička 1997: 111, 114; Oschlies 2000: 39; Vachudova 2001: 335-340; Ágh 1998: 124.

Fachleute und Unternehmer, bei ausgeglichenem Geschlechterverhältnis. Ihre Hochburgen sind Prag sowie andere große und mittelgroße Städte.¹⁸³

Die innerparteiliche Zusammensetzung, wie auch die ideologische Ausrichtung der ODS hat sich über die Jahre gewandelt und erreichte mit dem Wahlkampf 2002 und der Wahl von Klaus' Nachfolger für das Amt des Parteivorsitzenden im Dezember 2002 einen Punkt, an dem das Bekenntnis zum bürgerlichen Liberal-Konservatismus in Gefahr geriet, von einer national-populistischen Strömung verdrängt zu werden. Der erste große Riß ereignete sich im Oktober 1997, als der stellvertretende Ministerpräsident und Außenminister Josef Zieleniec, ein alter Weggefährte von Klaus und sein natürlicher Nachfolger als Parteivorsitzender, sein Amt niederlegte und aus der Partei austrat. Zu den Gründen seines Wegganges zählten seine Kritik an der „monolithischen“ Struktur der Partei, fehlender innerparteilicher Diskussion und einer Entscheidungsfindung, die am Parteipräsidium vorbei, von Klaus dominiert wurde, aber auch das Finanzgebaren, welches einen Monat später den Finanzskandal der ODS auslöste.¹⁸⁴ Zieleniec gehörte, wie auch Klaus, dem technokratischen, liberal-konservativen Flügel der ODS an, der dadurch gegenüber den programmatischen „Pragmatikern“ und dem nationalistisch-europafeindlichen Flügel geschwächt wurde.

Im Zuge des Finanzskandals¹⁸⁵ der ODS und dem anschließenden Rücktritt von Klaus als Ministerpräsident meldeten sich Parteirivalen zu Wort, die eine Erneuerung der Partei und des bürgerlichen Lagers forderten. Klaus schaffte es jedoch, sich gegen seinen innerparteilichen Konkurrenten, dem ehemaligen Innenminister Jan Ruml, bei der Wahl des Parteivorsitzenden durchzusetzen und verbot den anderen Abweichlern in der neuen Übergangsregierung, ihre Ministerämter weiterzuführen. Konsequenterweise verließen Ruml, Finanzminister Ivan Pilip und ihre Anhänger die Partei und gründeten im Januar 1998 die Freiheitsunion (Unie Svobody, US), die sich vorwiegend aus der antikommunistisch-bürgerlichen Strömung der ODS rekrutierte.¹⁸⁶

¹⁸³ Vgl. Spengeler 1999; Vodička 1997: 111, 113; Pehe: 2002.

¹⁸⁴ Vgl. o. V. FAZ 1997g.

¹⁸⁵ Die ODS hatte während der vergangenen Jahren den wahren Ursprung von Spendengeldern verschleiert und in der Schweiz über ein geheimes Konto mit ca. 4,8 Mio. Euro verfügt. Der Verdacht auf geflossene Bestechungsgelder während der Privatisierungsphase seitens in- und ausländischer Firmen, die am Kauf bestimmter tschechischer Staatsbetriebe interessiert waren, erhärtete sich zunehmend und setzte die ODS dem Vorwurf der Korruption aus. Es wurde nie geklärt, in wie weit die Parteispitze über das Schwarzgeldkonto informiert war, jedoch haben ehemalige enge Mitarbeiter von Klaus, so auch z. B. Zieleniec, ihn belastet. Vgl. o. V. FAZ 1997c.

¹⁸⁶ Vgl. Schwarz 2002; Vodička 1997: 111; Grotz 2000: 372.

Erst nach der verlorenen Wahl von 2002, in der die ODS einen auf Klaus personalisierten Lagerwahlkampf mit national-populistischen Tönen geführt hatte, war Klaus bereit, als Vorsitzender zurückzutreten – mit dem durchschaubaren Ziel, sich für die Präsidentschaftswahl als überparteilicher Kandidat zu empfehlen. Der Parteibasis kam dies entgegen, da sie hoffte, dadurch könne Klaus aus der Parteiführung wegbefördert werden. Der Klaus-Kult war aufgebraucht und die regionalen Parteifürsten waren nicht mehr willens, sich weiter den Entscheidungen aus dem zentralisierten Parteiapparat in Prag zu beugen. Der Bruch mit der Ära Klaus wurde auf dem Parteitag im Dezember 2002 vollzogen: Der Kandidat der „Pragmatiker“, Mirek Topolánek, konnte sich durch Unterstützung des nationalistischen Flügels, der im Gegenzug den Posten des Stellvertreters besetzte, gegenüber Klaus' Favorit Petr Nečas knapp durchsetzen.

Mit der neuen Parteiführung, bestehend aus „Pragmatikern“, die auch als Karrieristen bezeichnet werden können und kein besonderes politisches Programm verfolgen, und der nationalistischen Parteirechten unter Jan Zahradil, ist eine Radikalisierung der ODS in Zukunft nicht ausgeschlossen. Politisch ist die Partei isoliert, da ihr ein Koalitionspartner fehlt, und obwohl offiziell der „Klausismus“ weiterhin die Parteiideologie bleibt, ist eine Entwicklung zu erwarten, in der das schwindende Parteiprofil durch einen nationalistischen Populismus ersetzt wird. Die Beziehung zwischen dem Präsidenten Klaus und der „Post-Klaus-ODS“ muß sich erst noch definieren.¹⁸⁷

Die Koalition – Nach politischen Fehlkalkulationen schließen sich die liberalen Parteien aus strukturellen Zwängen zusammen

Die „Koalition“ (erst eine Viererkoalition, später eine Zweierkoalition, „Koalice“), ist ein Produkt des Konzentrationsprozesses der bürgerlich-liberalen Mitte. Beteiligt sind die Christlich Demokratische Union – Tschechische Volkspartei (Křesťanská Demokratická Unie – Česká Strana Lidová, KDU-ČSL), die Freiheitsunion (Unie Svobody, US), die Demokratische Union (Demokratická Unie, DEU) und bis Februar 2002 auch die Demokratische Bürgerallianz (Občanská Demokratická Aliance, ODA).

Ursprünglich aus taktischen Gründen 1998 als politisches Bündnis entstanden, um die faktische große Koalition zwischen ODS und ČSSD (in Form des „Oppositionsabkommens“) aufzubrechen, hat sich aus ihr später eine engere Zusammenarbeit bis hin zur Parteifusion von US und DEU entwickelt. Damit trat die

¹⁸⁷ Vgl. Schwarz 2002; Miller 2002; Trojansky 2002.

politische Mitte dem Versuch von ODS Chef Václav Klaus entgegen, die kleineren Parteien durch Veränderungen im Wahlgesetz aus dem politischen Wettbewerb zu drängen. Erst nach den Wahlen 2002 waren die liberalen Parteien bereit, eine Koalition mit der ČSSD einzugehen. Obwohl die „Koalition“ zu sich selbst, wie auch gegenüber den Sozialdemokraten, programmatische Differenzen aufweist, wirken der gemeinsame Wille zum EU-Beitritt Tschechiens und die Angst vor einem erneuten Zusammengehen von ODS und ČSSD disziplinierend auf die kleinen Regierungsparteien.

Die KDU-ČSL ist mit ca. 88.000 Mitgliedern nach der neokommunistischen KSČM die mitgliederstärkste Partei in der Tschechischen Republik. Aufgrund eines hohen Anteils von Stammwählern und einer gut organisierten Lokalstruktur errang die KDU-ČSL bisher einen gleichbleibenden Wähleranteil von 6-9% und sicherte sich einen festen Platz im Parteiensystem. Die Partei entstand 1992 aus dem Zusammenschluß der christdemokratischen KDU mit der ehemaligen Blockpartei ČSL zu einer christlichen Weltanschauungspartei. Die Vergangenheit der ČSL stand der Wählbarkeit der neuen Partei nicht im Wege, da der durch die Mitarbeit mit der Staatssicherheit kompromittierte Flügel der ČSL 1990 ausgeschlossen und die Konfliktlinie Post-Kommunismus/Post-Bürgerbewegung in Tschechien keine große Bedeutung erlangt hat. Die politische Isolation innerhalb des tschechischen Parteiensystems ist nach wie vor auf die nicht reformierten Neokommunisten beschränkt.¹⁸⁸

Programmatisch entspricht sie ihrer Wählerbasis, die vorwiegend aus gläubigen Katholiken und ländlicher Bevölkerung mittleren bis höheren Alters besteht. Mit der Zeit entwickelte sie sich zu einer konservativen Partei der Mitte und besitzt Merkmale einer traditionellen, bürgerlichen Massenpartei. Aufgrund ihrer ausgeprägten sozial-christlichen Komponente, ist die KDU-ČSL sowohl mit der politischen Rechten, wie auch Linken koalitionsfähig und besitzt dadurch einen Vorteil gegenüber allen anderen tschechischen Parteien, den sie aber bis zur gegenwärtigen Regierungskoalition versäumt hat zu nutzen. Sie befürwortet sozial abgefederte marktwirtschaftliche Reformen mit protektionistischen Elementen und eine EU- und NATO-Integration des Landes.¹⁸⁹

Die US ist die jüngste Neugründung im tschechischen Parteiensystem. Im Januar 1998 als Abspaltung der ODS-Fraktion entstanden, ist sie ein Sammelbecken für ehemalige innerparteiliche Gegner von Klaus' Führungsstil und Mitgliedern, die aus der ODS

¹⁸⁸ Vgl. Vodička 1997: 125; Widmaier 1999: 64; Bugge 1994: 163.

¹⁸⁹ Vgl. Vodička 1997: 124-126; Bugge 1994: 162; Novák 2000: 32.

herausgedrängt worden sind, weil sie eine Erneuerung der Partei ohne Klaus wünschten. Unter der Führung des ehemaligen Innenminister Jan Ruml verließen 28 der 61 ODS-Abgeordneten die Parlamentsfraktion. Die ursprüngliche Absicht der US bestand darin, als reformierte und moralisch integere Version der ODS die geschwächte Partei von Václav Klaus in der Wählergunst zu überholen und ihren Platz im politischen System einzunehmen.

Programmatisch ähnelt die US der ODS insofern, als sie eine Dezentralisierung des Staates befürwortet und für eine liberale Marktwirtschaft eintritt. Darüber hinaus fordert sie eine aktive Umweltpolitik und bekennt sich, im Gegensatz zum Euroskeptizismus der ODS, klar zur europäischen Integration. Der Zusammenschluß mit der DEU hat die anti-kommunistische Strömung innerhalb der Partei gestärkt, die in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Neoliberalismus, vereinzelt zu Irritationen innerhalb der Regierungskoalition mit der ČSSD führt, zu der die US auch erst 2002 bereit war.¹⁹⁰

Die DEU, die erst durch das Viererbündnis und der Fusion mit der US eine Bedeutung auf nationaler Ebene erlangen konnte, ist eine sehr kleine liberal-konservative Partei mit starkem sozial-populistischen und anti-kommunistischen Einschlag. Bestehend seit 1994, versucht sie, kleine Unternehmer und Selbstständige mit Law-and-order-Parolen anzusprechen. Ihr Programm besteht hauptsächlich aus Forderungen nach einer grundlegenden Restitution von enteignetem Eigentum und die Entkommunisierung der Gesellschaft.¹⁹¹

Auch die ODA ist eine Splitterpartei, die nur im Windschatten einer größeren Partei, in diesem Falle der ODS, politisch überleben konnte. Die ODA teilte mit der ODS nicht nur die gemeinsame politische Herkunft des Bürgerforums (OF), sondern auch zum größten Teil deren Wählerstruktur und Programmatik. Ein Aufgehen innerhalb der ODS lehnte die ODA-Führung aus Angst vor Klaus' Dominanz ab. Im Gegensatz zur ODS wollte sie sich nicht als Volkspartei etablieren, sondern verstand sich eher als elitäre, rechtsliberal-konservative Nischenpartei.¹⁹² Der Bruch mit der ODS, für die sie ein natürlicher Koalitionspartner und Mehrheitsbeschaffer war, war Folge des Finanzskandals im Jahre 1997. Von den ODS-Anhängern als Verräter betrachtet, mußte sich die ODA mehr zur politischen Mitte hin orientieren, zehrte sich jedoch aufgrund von Wahlkampfschulden und der Ablehnung, mit der US zu fusionieren, auf.¹⁹³

¹⁹⁰ Vgl. Saxonberg 1999: 101; Grotz 2000: 372; Spengeler 2002b: 38.

¹⁹¹ Vgl. Bugge 1994: 168; Grotz 2000: 361.

¹⁹² Vgl. Widmaier 1999: 63; Bugge 1994: 164; Saxonberg 1999: 100.

¹⁹³ Vgl. o. V. FAZ 2002o.

Die politische Entwicklung der „Koalition“ ist geprägt von Selbstüberschätzung: Nach der Wahl 1998 befanden sich die KDU-ČSL und die US mit zusammen 39 von 200 Parlamentssitzen in der Rolle des Mehrheitsbeschaffers für eine der beiden großen Parteien. Sie konnten der ČSSD wie auch der ODS zur Regierungsmehrheit verhelfen. Die Verhandlungen mit der ČSSD scheiterten, weil die US eine Koalition mit den Sozialdemokraten kategorisch ausschloß, wohl in der Hoffnung, mittelfristig die ODS als führende konservative Partei ablösen zu können. Obwohl die KDU-ČSL sich für eine Übereinkunft einsetzte, lehnte Ruml auch die Tolerierung einer ČSSD-KDU-ČSL Regierung ab. Sogar der letzte verzweifelte Versuch von Zeman, indem er dem KDU-ČSL Vorsitzenden Josef Lux den Posten des Ministerpräsidenten und der US vier Ministerposten anbot, konnte Ruml nicht umstimmen. Gestärkt durch so viel Entgegenkommen der Sozialdemokraten, versuchten nun Lux und Ruml der ODS Zusagen in ähnlicher Höhe abzuverlangen. KDU-ČSL und US waren bereit, mit der ODS zu koalieren, wenn sie die Mehrheit der Kabinettsposten erhalten würden, was Klaus natürlich ablehnte. Für eine Tolerierung einer ODS-Minderheitsregierung verlangten sie hingegen einen Führungswechsel innerhalb der Demokratischen Bürgerpartei (also den Verzicht von Klaus auf das Amt des Ministerpräsidenten) und das Eingeständnis von wirtschaftspolitischen Fehlern während der vorhergegangenen Regierungsjahre.¹⁹⁴ Klaus, der seit dem Regierungsrücktritt 1997 auch persönlich mit der KDU-ČSL- und US-Führung verfeindet war, ließ sich nicht von den zwei kleinsten Parlamentsfraktionen erpressen und handelte mit Zeman das Oppositionsabkommen aus. Lux und Ruml hatten sich selbst politisch ausmanövriert, da sie ein Übereinkommen zwischen Klaus und Zeman niemals für möglich gehalten hatten.

In den folgenden zwei Jahren verständigten sich die KDU-ČSL und die US unter Einbeziehung der nicht im Parlament vertretenen ODA und DEU, auf eine enge Kooperation als Viererkoalition, um das Machtkartell der beiden großen Parteien aufzubrechen und um sich als Alternative in Programmatik sowie Politikstil gegenüber Klaus und Zeman dem verdrossenen Wähler anzubieten. Die Idee der „Koalition“ wurde ausdrücklich von Präsident Havel unterstützt, der schon 1998 eine Mitte-Links-Regierung favorisiert hatte und seitdem aus seiner Abneigung gegenüber dem Oppositionsvertrag kein Geheimnis machte. Die Bildung eines dritten Blocks der politischen Mitte wurde vom Wähler begrüßt und die sehr guten Ergebnisse in den Senatswahlen 2000, bei denen die Viererkoalition mit jeweils gemeinsamen Kandidaten

¹⁹⁴ Vgl. Saxonberg 1999: 102-104; Novák 2000: 39.

39 von 81 sitzen gewann, bewiesen das öffentliche Verlangen nach einer neuen Entwicklung in der tschechischen Politik. Trotz Spaltungsversuche seitens Klaus, in Form von Koalitionsangeboten an die KDU-ČSL und US, rückte das Parteienbündnis weiter zusammen und lag 2001 in den Prognosen mit 29% vorne.¹⁹⁵

Die Zusammenarbeit innerhalb der Viererkoalition verlief nicht ohne Spannung: Abgesehen von den wirtschaftspolitischen Gegensätzlichkeiten – die KDU-ČSL als christlich-soziale Partei mit ländlicher Wählerbasis bevorzugt eine soziale Marktwirtschaft, die US hingegen stützt sich auf Wähler der Mittelschicht mit Hochschulausbildung und orientiert sich an einer reinen Wettbewerbswirtschaft – befinden sich im Führungspersonal der „Koalition“ viele Politiker mit persönlichen Ambitionen.¹⁹⁶

Aufgrund von Machtkämpfen konnte sich das Bündnis im Januar 2001 erst nach langwierigen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Spitzenkandidaten einigen, der schon kurze Zeit später von der eigenen Partei demontiert wurde. Die Kandidaten von US und KDU-ČSL blockierten sich gegenseitig, so daß als Kompromiß der Vize-Vorsitzende der KDU-ČSL, Cyril Svoboda, bestimmt wurde. Schon im Mai trat Svoboda, der dem linken Flügel der Partei angehört, jedoch zurück, da er sein Schattenkabinett der Viererkoalition gegenüber seiner eigenen Partei nicht durchsetzen konnte. Seine Position übernahm der ursprüngliche Kandidat der US, Karel Kühnl. Svoboda erlangte später Genugtuung, als er sich bei der Wahl zum Parteivorsitzenden gegen seinen konservativen Konkurrenten Jan Kasal, der die Koalition weg von einer Annäherung an die ČSSD, hin zu einer Umwandlung zu einer christdemokratischen Volkspartei führen wollte, durchsetzen konnte.¹⁹⁷

Den vorläufigen Tiefpunkt in der Zusammenarbeit erreichte die Koalition Anfang 2002. Vorausgegangen war eine von Klaus initiierte und mit Stimmen der ODS und ČSSD beschlossene Wahlgesetzänderung, bei der die Sperrklausel für Wahlallianzen bei Parlamentswahlen von fünf Prozent plus zwei Prozent für jede zusätzliche Partei auf kumulative fünf Prozent pro Partei angehoben wurden. Daraufhin vereinigte sich die US mit der DEU, nur die ODA sträubte sich weiterhin, weil ihr ambitionierter Vorsitzender

¹⁹⁵ Ludwig 1999a; o. V. FAZ 1999a.

¹⁹⁶ Vgl. Spengeler 2000: 60; Spengeler 2001b.

¹⁹⁷ Josef Lux zwangen gesundheitliche Gründe zum Rückzug aus der aktiven Politik. Bei der US hatte Karel Kühnl den Parteivorsitz von Jan Ruml übernommen, nachdem dieser wegen seines Unvermögens, die Partei 1998 in eine Regierungsbeteiligung zu bringen, sein Amt niedergelegt hatte. Kühnls Nachfolger im Parteivorsitz wurde Hana Maranová. Sie rückte nach, weil Kühnl Spitzenkandidat der Viererkoalition geworden war. Vgl. Spengeler 2002b: 34-35; Spengeler 2001b; Schwarz 2001c; o. V. FAZ 2001i; o. V. FAZ 2000b.

und Havel-Vertrauter Michael Zantovský um die Identität der Partei fürchtete. Die Gefahr, an der Sperrklausel zu scheitern, war für die KDU-ČSL eine willkommene Gelegenheit, auf die ODA Druck auszuüben, denn in einer Zwei-Parteien-Koalition wären die Christdemokraten der stärkere Partner auf Kosten der bisherigen Machtbalance mit drei Parteien. Außerdem hatte die ODA Wahlkampfschulden, die sie offensichtlich nicht aus eigener Kraft begleichen konnte. Sie wurde von der KDU-ČSL vor drei Alternativen gestellt: ein solider Finanzplan zum Abbau der Schulden, Fusion mit der US-DEU oder das Verlassen der Koalition. Als offenkundig wurde, daß die ODA noch weitere Schulden verheimlicht hatte und ihrerseits anfang, Politiker von KDU-ČSL und US der unlauteren Finanzpraktiken zu beschuldigen, wurde trotz Schlichtungsversuch Havels die Demokratische Bürgerallianz aus der Koalition ausgeschlossen.¹⁹⁸

Letztendlich büßte das inzwischen zur Zweierkoalition geschrumpfte Parteienbündnis stark an Glaubwürdigkeit ein. Das Image des versprochenen neuen Politikstils hatte an den Streitigkeiten um Spitzenkandidat und Parteienfusion gelitten, so daß die Koalition bei den Wahlen 2002 nur auf enttäuschende 14,3% kam und mit 31 Sitzen die kleinste Parlamentsfraktion bildete. Zwar wurden mit dem Ausscheiden der ODA die Koalitionsverhandlungen mit der ČSSD einfacher, jedoch trat nach den ersten Verhandlungsrunden die US-Vorsitzende Hana Maranová aufgrund der wirtschaftspolitischen Ziele der Sozialdemokraten zurück. Obwohl sie die Duldung einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung einer Regierungsbeteiligung vorgezogen hätte, sagte Maranová der neuen Mitte-Links-Regierung ihre Unterstützung zu. Die vielen Wechsel der Parteivorsitzenden und das Unbehagen über eine Kooperation mit den Sozialdemokraten machen deutlich, daß die US-DEU programmatisch immer noch nicht gefestigt ist. Die Erkenntnis, die Chance zu einer Regierungsbeteiligung nach 1998 kein zweites Mal verstreichen lassen zu dürfen, kann auf Dauer die internen Differenzen nicht auflösen. Zumal die Regierungskoalition über eine Parlamentsmehrheit von nur einer Stimme verfügt.¹⁹⁹

ČSSD – Nach der pragmatischen Machtübernahme offenbart sich die fehlende Konsolidierung der Partei

Die Tschechische Sozialdemokratische Partei (Česká Sociální Democraticie, ČSSD) ist eine der wenigen sozialdemokratischen Parteien in Mitteleuropa, die nicht aus der

¹⁹⁸ Vgl. o. V. FAZ 2001c; o. V. FAZ 2002f; Spengeler 2002e.

¹⁹⁹ Vgl. Spengeler 2002d.

ehemaligen kommunistischen Staatspartei entstanden ist, sondern an eine Vorkriegstradition anknüpfen konnte. Trotz der anfänglichen Mißerfolge in den Jahren nach der Wende, in denen linke politische Ideen generell einen Niedergang erlebten, schaffte sie es durch einen stetigen Anstieg an Wählerzuspruch, sich von einer Protest- in eine Volkspartei zu wandeln. Der Aufstieg der ČSSD zur Regierungspartei ist eng mit der Person von Miloš Zeman, dem langjährigen Vorsitzenden verbunden. Mit seinem autoritären Führungsstil verstand er es, die Partei geschlossen als „harte Oppositionspartei“ gegenüber der bürgerlichen Regierung zu positionieren. Sein politisches Vorgehen war klar vom Willen zur Macht geprägt. Seit seinem Rücktritt vom Amt des Ministerpräsidenten wird in der Partei ein Richtungsstreit ausgetragen, in dem die Beteiligten, einschließlich Zeman, nicht zurückschrecken, die politischen Erfolge der letzten Jahre zu beschädigen.

Die sozialdemokratische Partei begann im März 1990 ihre offizielle Wiederherstellung, nachdem sie 1948 mit der kommunistischen Partei zwangsvereinigt worden war und bis zur Wende 1989 nur als Exilorganisation im Ausland existierte. Bei den ersten freien Wahlen 1990 war die Partei erfolglos, sie schaffte den Einzug ins Parlament erst 1992 mit 6,5% der Stimmen. Die Wahl von Zeman zum Parteivorsitzenden im Februar 1993 markiert den Wendepunkt in der politischen Entwicklung der Partei. Kurz nachdem er den ehemaligen Exilanten und Zentristen Jiří Horák als Parteivorsitzenden abgelöst hatte, begann Zeman die Partei nach seinen politischen Vorstellungen und persönlichen Ambitionen umzugestalten.²⁰⁰

Die Unterschiede zwischen den Fraktionen innerhalb der Sozialdemokraten waren nicht grundsätzlich ideologischer Natur, sondern betrafen mehr die Langzeitstrategien, mit denen die Sozialdemokratie als politische Kraft in Tschechien etabliert werden könnte. Der sogenannte „pragmatische Flügel“, der eine konstruktive Oppositionsarbeit gegenüber der ODS-Regierung vorschlug, wurde noch im selben Jahr von Zeman zugunsten der „Radikalen“ entmachtet, die die Rolle der ČSSD als kompromißlose Opposition sahen. Die Befürworter einer möglichen Zusammenarbeit mit den Reformkommunisten aus der KČSM hatten die Partei schon vorher mit Horák verlassen. Danach hatte Zeman freie Hand, die Marschrichtung festzulegen: Eine scharfe Abgrenzung gegenüber der bürgerlichen Regierung, wie auch gegenüber den Kommunisten mit gleichzeitiger Abschöpfung ihrer enttäuschten Wähler. In diese Doppelstrategie paßte etwa, daß Zeman bereit war, einzelne ehemalige Kommunisten in

²⁰⁰ Vgl. Bugge 1994: 167; Oschlies 2000: 36.

die Partei aufzunehmen, jedoch per Parteitagsbeschluß 1995 festlegen ließ, eine Zusammenarbeit mit der KČSM auszuschließen.²⁰¹ So war es nicht verwunderlich, daß die ČSSD erst Arbeiter und Protestwähler anzog, die von der wirtschaftlichen Entwicklung enttäuscht waren und erst später ihre Wählerbasis auch auf kleine und mittlere Angestellte und Teile der Mittelschicht ausdehnen konnte. Der historisch gewachsene Klassencharakter wird durch dieses Streben, eine Volkspartei zu werden, vermindert.²⁰²

In ihrem Parteiprogramm war die ČSSD darauf bedacht, die Transformationspolitik der ODS als sozial ungerecht darzustellen. Darüber hinaus artikulierte sie in den Anfangsjahren klassische sozialdemokratische Forderungen nach einer sozialen Marktwirtschaft, mehr Arbeiterrechten, Wirtschaftssubventionen und staatlichem Engagement im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssektor. Um die Wähler der extremen Linken anzusprechen, bediente sich die ČSSD teilweise einer nationalistischen (bezüglich der Sudetendeutschen) wie auch NATO-kritischen Rhetorik, die später im Hinblick auf die Wähler der Mitte fallengelassen wurde. Sie befürwortet die europäische Integration, wohl auch, um gegenüber der ODS Akzente zu setzen.²⁰³

Der pragmatisch-opportunistische Politikstil von Zeman und sein hartes Vorgehen gegenüber innerparteilichen Gegnern und Abweichlern waren die Methoden, die der ČSSD den Anschein der Geschlossenheit gaben und sie in der Wählergunst stiegen ließen. So wurden zwei ČSSD-Abgeordnete, die für den Haushalt der ODS-Regierung gestimmt hatten, ohne Zögern aus der Partei ausgeschlossen, ebenso wurde der Vizevorsitzende Karel Machovec 1997 aus der Führungsebene und später von der Wahlliste entfernt, nachdem er zuerst vergeblich Zeman sein Amt streitig gemacht hatte und ihn später in der Spendenaffäre²⁰⁴ belastete. Andere Parteimitglieder wurden mit kompromittierenden Schlagzeilen unter Druck gesetzt. In diesem Zusammenhang nimmt Miroslav Slouf eine kontroverse Rolle ein. Als engster Berater Zemans werden

²⁰¹ Vgl. Vodička 1997: 120.

²⁰² Bei den Wahlen 1996 konnte die ČSSD massiv vom Zerfall der beiden links-liberalen Parteien Liberal-Soziale Union (Liberálně Sociální Unie, LSU) und Bürgerbewegung (Občanské Hnutí, OH) profitieren weil deren Wähler zu den Sozialdemokraten wechselten. Vgl. Widmaier 1999: 69; Vodička 1997: 118, 122-123; Saxonberg 1999: 100.

²⁰³ Vgl. Bugge 1994: 167.

²⁰⁴ 1995 wurde publik, daß Zeman in Begleitung von Machovec nach Bamberg gereist war, um mit tschechischstämmigen Schweizern über Parteispenden zu verhandeln. Die Unternehmer boten 20 Mio. Franken an, um, im Falle eines sozialdemokratischen Wahlsieges, wichtige Posten im Bankensektor zu erhalten. Obwohl ein Schriftstück mit Zemans Unterschrift auftauchte, bestritt dieser die Echtheit des Dokuments. Erst aufgrund der Aussage Machovecs, es wäre bei dem Treffen doch ein Dokument unterschrieben worden, änderte Zeman seine Argumentation und erklärte, er hätte nur ein Tagungsprotokoll unterschrieben. Vgl. Schmidt 1998.

ihm dunkle Praktiken und Kontakte zur Russenmafia und zu Seilschaften aus kommunistischer Zeit vorgeworfen, mit denen er seine und Zemans Stellung innerhalb der Partei gefestigt und sich während der Regierungszeit illegal bereichert haben soll. Durch ihn sind noch andere ehemalige hochrangige Kader in einflußreiche Positionen innerhalb von Partei und Regierung aufgestiegen.²⁰⁵

Dank seiner politischen Wendigkeit hatte Zeman nie Probleme, die Widersprüchlichkeiten zwischen Rhetorik und Taten, die seine Zeit als Vorsitzender begleiteten, zu erklären. Obwohl er eine kompromißlose Oppositionspolitik betreiben wollte, hatte er niemals wirklich versucht, die Minderheitsregierung der ODS, die ab 1996 auf die ČSSD angewiesen war, zu stürzen und hat es dabei verstanden, seine Partei als verantwortliche Opposition gegenüber den Kommunisten abzugrenzen. Sein politischer Instinkt ließ Zeman auf den richtigen Zeitpunkt der Machtübernahme warten. Es war für ihn kein Problem, einerseits den Zusammenschluß der liberalen Parteien zur „Koalition“ als zukünftiger Koalitionspartner zu loben und sie gleichzeitig als unzuverlässig darzustellen. Zeman hatte darüber hinaus keine Berührungsprobleme mit dem politischen Gegner und setzte den Oppositionsvertrag gegen den Widerstand von Teilen der Partei durch. An der politischen Machtteilung mit Václav Klaus ohne die Bürden eines Koalitionspartners fand er anscheinend so viel Gefallen, daß er seinem Nachfolger Vladimír Špidla 2002 empfahl, den Oppositionsvertrag weiterzuführen, statt sich auf eine Parlamentsmehrheit von nur einer Stimme zu verlassen. Auch nahm er sich die Freiheit, Parteitagsbeschlüsse nach seinem Interesse auszulegen, wie im Falle der Kooperation mit der KČSM auf lokaler Ebene ab 2000, als er argumentierte, der Beschluß von 1995 beziehe sich nur auf die nationale Ebene.²⁰⁶

Die Konflikte innerhalb der ČSSD begannen erst nach dem freiwilligen Rückzug Zemans aus allen Parteiämtern im April 2001. Es ging nicht um seine Nachfolge, sondern in der erster Linie darum, seine Rückkehr in die Politik zu verhindern. Denn im Falle Zemans war es nur allzu wahrscheinlich, daß er 2003 das Amt des Staatspräsidenten anstreben würde. Sein Nachfolger im Parteivorsitz, der ehemalige Arbeits- und Sozialminister Vladimír Špidla, ist regelrecht ein Gegenentwurf zu Zeman: ein eher steifer Asket und ruhiger Workaholic, der sich politisch noch gewisse klassische sozialdemokratische Ideale erhalten hat und lieber geradlinig Politik betreibt. Er befürwortete eine stabile Mitte-Links-Regierung und obwohl er das

²⁰⁵ Vgl. Oschlies 2000: 36; Jordan 2002.

²⁰⁶ Vgl. Grotz 2000: 368; Schwarz 2001a; Schwarz 2000b.

Oppositionsabkommen widerwillig von Zeman übernommen hatte, machte er deutlich, daß er diese Konstruktion nach den Wahlen 2002 beenden wolle.²⁰⁷ Insbesondere wollte Špidla mit dem Politikstil Zemans brechen und dessen anrühigen Seilschaften innerhalb der Partei ein Ende bereiten. Schon vor der Entlassung von Zemans ehemaligen Berater Slouf im April 2003 hatte sich die Zeman-Fraktion gegen Špidla formiert. Die Anhänger von Zeman wollten ihm die Partei als Machtbasis bei der Präsidentschaftswahl 2003 erhalten und ihm die Kandidatur ermöglichen, um so mehr, als Špidla einen ganz anderen sozialdemokratischen Kandidaten, nämlich Jaroslav Bureš, aufstellen ließ. Es war klar, daß Zemans öffentliche Zusage, sich nicht mehr in Parteiangelegenheiten einzumischen, bloße Rhetorik gewesen war. Zeman hatte jahrelang die Partei als Machtinstrument angesehen und wollte jetzt damit nicht aufhören. Die Angelegenheit wurde noch weiter kompliziert, weil eine dritte Gruppe um den Vizevorsitzenden Stanislav Gross beide Kandidaten, also Zeman und Bureš, bei der Präsidentschaftswahl durchfallen ließen. Gross machte sich Hoffnungen, Špidla als Parteichef und Ministerpräsidenten zu beerben. Aus Rache an Špidla verhalfen dann Abgeordnete aus dem Zeman-Lager Václav Klaus zum Sieg über den anschließenden ČSSD-Kandidaten Jan Sokol.²⁰⁸

Nach diesem öffentlichen Schlagabtausch konnte sich der totgesagte Špidla noch knapp an der Parteispitze behaupten. Er entließ mehrere Zeman-nahe Minister, stellte erfolgreich die Vertrauensfrage im Abgeordnetenhaus und konnte sich seine Wiederwahl auf dem Parteitag sichern. Zuvor hatte Zeman aufgerufen, ihn abzuwählen. Dementsprechend schlecht fiel das Ergebnis mit nur 54% aus. Špidla hatte zwei Jahre zuvor noch 84% Zustimmung erhalten. Die Krise innerhalb der Partei scheint fürs erste überwunden, jedoch blockieren sich die drei Lager gegenseitig und der nächste innerparteiliche Konflikt wartet darauf, auszubrechen.²⁰⁹

KSČM – Trotz ausbleibender ideologischer Wende werden die Neokommunisten durch das Machtkartell der großen Parteien gestärkt

Die Kommunistische Partei Böhmens und Mährens (Komunistická Strana Čech a Moravy KSČM) ist in Mitteleuropa dahingehend einzigartig, als daß sie die einzige post-kommunistische Partei ist, die sich jeglicher ideologischer und programmatischer Reform widersetzt hat und weitgehend bruchlos das Selbstverständnis und die Rhetorik

²⁰⁷ Vgl. Spengeler 2002b: 40; Schwarz 2001a.

²⁰⁸ Vgl. o. V. RFE/RL 2003b; Schwarz 2003; o. V. FAZ 2003d; Spengeler 2003b.

²⁰⁹ Vgl. o. V. FAZ 2003c; o. V. FAZ 2003e; Spengeler 2003d.

altkommunistischer Zeiten beibehalten hat.²¹⁰ Als reine Protestpartei, die sich politisch vornehmlich als Träger sozialistischer Nostalgie und der allgemeinen Politikverdrossenheit gegenüber den Mainstream-Parteien behaupten konnte, hat sie sich inzwischen auf erstaunlich hohem Niveau im Parteienspektrum etabliert. Obwohl sie seit ihrem Bestehen als nicht koalitionsfähig gilt, ist die politische Isolation in den letzten Jahren aufgeweicht worden, hauptsächlich aufgrund machttaktischer Strategien der ehemaligen Vorsitzenden der Demokratischen Bürgerpartei (Občanská Demokratická Strana, ODS) und der Sozialdemokraten (Česká Sociální Democraticie, ČSSD) Václav Klaus und Miloš Zeman. Durch gute Umfrageergebnisse ermutigt sendet die KSČM seit 1999 Signale der Kooperationsbereitschaft an die ČSSD, um den Anschein einer konstruktiven Opposition zu geben. Jedoch ist dies ein Versuch, aus der politischen Isolation auszubrechen, ohne eine inhaltliche Erneuerung vollziehen zu müssen.

Die KSČM wurde im März 1990 als tschechische Regionalorganisation der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei (Komunistická Strana Československa, KSČ) gegründet. Die ehemalige Staatspartei war von der politischen Situation kurz nach der Wende überfordert gewesen. Ein erster Schritt zur Konsolidierung war die Aufspaltung der KSČ in zwei eigenständige Parteien, die jeweils in beiden Teilen der föderalen Tschechoslowakei politisch aktiv werden sollten. In den ersten Jahren ihrer Existenz war die innerparteiliche Entwicklung der KSČM noch nicht abzusehen, da sich die Partei noch in der Phase der Orientierung und Selbstfindung befand. Auf dem Parteitag wurde die gesamte Parteiführung ausgewechselt, wonach sich im 200-köpfigen Zentralkomitee nur vier der Mitglieder wiederfanden, die ihm schon vor dem November 1989 angehört hatten. Obwohl die KSČ keinen besonderen Reformflügel besaß, sprach sich der Parteitag für Menschenrechte und Demokratie aus und verabschiedete eine Resolution, in der für die während der kommunistischen Herrschaft begangenen Fehler um Verzeihung gebeten wurde.²¹¹

Trotzdem war die Präsenz von konservativen Neokommunisten innerhalb der Partei unübersehbar. Diese Tatsache mußte auch der neue Parteivorsitzende Jiří Svoboda, ein linksintellektueller Nonkonformist, erkennen. Er hatte sich mit einer knappen Mehrheit

²¹⁰ Vgl. Oschlies 2000: 36; Hanley 2001: 96.

²¹¹ Vgl. Hanley 2001: 99. Das Bekenntnis zur Demokratie war als Schutz gegenüber einem zukünftigem Parteiverbot zu verstehen, aber auch um sich den veränderten politischen Umständen anzupassen. Die unklare politische Richtung der frühen Jahre ließ noch keinen Schluß zu, wie weit die KSČM sich als demokratische Partei definierte. Jedoch wurde mit voranschreitender Artikulation von Interessen deutlich, daß die KSČM eine andere Vorstellung von einer funktionierenden Demokratie besaß als die anderen Parteien.

gegenüber dem konservativen Kandidaten durchsetzen können und strebte eine Umwandlung der KSČM in eine Partei des demokratischen Sozialismus an, die die progressiven Aspekte der kommunistischen Tradition einer breiteren Wählerschicht öffnen sollte. Neben Svobodas „demokratischen Sozialisten“ besaß die KSČM einen „reformierten anti-stalinistischen“ und einen „neostalinistischen“ Flügel.²¹² In den nächsten zwei Jahren positionierten sich die jeweiligen Gruppierungen, um eine Grundsatzentscheidung über die zukünftige Richtung der Partei herbeizuführen, die sich auf dem Parteitag im Juni 1993 zu einer offenen Konfrontation zuspitzte. Schon im Jahr 1991 hatte sich die Plattform der Demokratischen Linken abgespalten. Das Gleichgewicht innerhalb der Partei verschob sich damit in Richtung der Neokommunisten und Opportunisten. Der Versuch Svobodas, den Namen der Partei zu ändern, wurde von der Parteibasis abgelehnt, genauso wie seine Forderung nach einer post-kommunistischen Orientierung. Letztendlich trat Svoboda zurück und verließ mit seinen Anhängern die Partei, aber auch der orthodoxe stalinistische Flügel wurde aus der Partei ausgeschlossen. Die Mehrheit der KSČM-Mitglieder wollte einen neokommunistischen Charakter behalten und duldet weder demokratische Reformer noch radikale Anti-Demokraten.²¹³ Zurück blieben konservative Funktionäre, die der mittleren Ebene des ehemaligen KSČ-Apparats oder der Staatssicherheit entstammen sowie ein Rest von Marxisten-Leninisten. Der neue (und gegenwärtige) Vorsitzende wurde Miroslav Grebeníček, ein konservativ-opportunistischer Dogmatiker, der sich gerne als liberaler Kommunist präsentiert.²¹⁴

Offiziell ist das programmatische Ziel der KSČM der Aufbau einer demokratisch-sozialistischen Gesellschaft, die auf einer sozialistischen Marktwirtschaft beruht, deren zentrale Elemente eine stark regulierte *mixed economy*, ein reglementierter wirtschaftspolitischer Interventionismus, die Verstaatlichung („Nationalisierung“) von wichtigen Betrieben und die Protektion des Binnenmarktes darstellen. Die Mitgliedschaft in der NATO wird abgelehnt, ein EU-Beitritt jedoch unter dem Vorbehalt akzeptiert, daß sich die Idee eines „Europas der Arbeit“, im Gegensatz zum gegenwärtigen „Europa des Kapitals“, daß angeblich den Interessen der Arbeiterschaft wie auch der Tschechischen Republik zuwider läuft, verwirklichen läßt. Unterfüttert werden diese Forderungen mit einer Bagatellisierung der kommunistischen Verbrechen und einer aggressiven anti-deutschen Einstellung, die sich in Warnungen vor der

²¹² Vgl. Hanley 2001: 100.

²¹³ Vgl. Hanley 2001: 101-102; Vodička: 1997: 115-116; Lang 1999: 1-2.

²¹⁴ Vgl. Oschlies 2000: 36; Lang 1999: 2.

tschechischen Abhängigkeit von der „deutschen Interessensphäre“ bzw. der „Versklavung durch deutsches Kapital“ manifestiert.²¹⁵

Die KSČM versteht sich selbst als antikapitalistische, Anti-System-Partei und dementsprechend richtet sich das politische Programm hauptsächlich an die Transformationsverlierer, also Arbeitslose, Rentner und einfache Arbeiter. Die Wählerschaft der KSČM fühlt sich im allgemeinen finanziell benachteiligt und ist mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes nicht zufrieden, viele Stammwähler und Parteimitglieder sind Rentner (Schätzung 70%). Ein weiteres Indiz für die Überalterung der Partei sind die rückläufigen Mitgliederzahlen aufgrund von Alterssterblichkeit, jedoch besitzt die KSČM mit 136.000 Mitgliedern (Stand 1999) immer noch mehr als alle anderen Parteien zusammen und ist die einzige Massenpartei in der Tschechischen Republik.²¹⁶

Mit diesem Reservoir an disziplinierten Stammwählern lag die KSČM bei den Parlamentswahlen 1992²¹⁷, 1996 und 1998 konstant zwischen 10 bis 14% und hielt mit den extremistisch-nationalistischen Republikanern (Sdružení Pro Republiku – Republikánská Strana Československá, SPR-RSČ, seit 1998 nicht mehr im Abgeordnetenhaus vertreten), zusammen ca. ein Fünftel bis ein Viertel der gesamten Parlamentssitze, die hiermit für eine Regierungsbildung nicht verfügbar waren und ab 1996 indirekt für die nachfolgenden Minderheitsregierungen mit verantwortlich sind. Schon früh war es die Absicht der KSČM, im offenen Gegensatz zu ihrer selbst gewählten Rolle als Anti-System-Partei, aus der politischen Isolation auszubrechen. 1995 brachte der KSČM-Kongreß die Idee einer breiten, linken, patriotischen, Anti-Rechts-Koalition ins Spiel und später sogar die Bildung einer „Regierung der nationalen Übereinkunft“ mit allen Parlamentsparteien. Die Sozialdemokraten hatten es aber gar nicht nötig, sich mit den Neokommunisten zu verbünden, zumal sie selbst in der Wählergunst immer weiter stiegen und Protestwähler sowie Transformationsverlierer an sich banden. Die ČSSD schloß 1995 generell die Kooperation mit extremistischen Parteien aus, auch um der Öffentlichkeit einen Beweis ihrer Regierungsfähigkeit zu bieten.²¹⁸

²¹⁵ Vgl. Vodička 1997: 116; Lang 1999: 5-6; Shafir 2000; Oschlies 2000: 37; Bugge 1994: 166.

²¹⁶ Vgl. Widmaier 1999: 70; Vodička 1997: 116; Hanley 2001: 107.

²¹⁷ In den Wahlen 1992 trat die KSČM mit der ehemaligen KSČM-Plattform Demokratische Linke als Wahlbündnis Linker Block (Levý Blok, LB) an, die jedoch 1994 in zwei verschiedene Fraktionen zerfiel. Vgl. Bugge 1994: 167-168.

²¹⁸ Vgl. Hanley 2001: 110; Lang 1999: 4.

In den späten 90er Jahren hatte sich die politische Situation der KSČM jedoch gewandelt: Ohne größere eigene Verdienste gelang es ihr, in der Wählergunst zu steigen. Die maßgeblichen Gründe waren vielfältig: sie stellte die einzige linke Opposition während der ČSSD-Regierung dar; aufgrund ihrer anti-deutschen Agitation konnte sie Teile der Wählerschaft der ehemaligen SPR-RSČ an sich binden; die allgemeine politische Gleichgültigkeit und die Ablehnung der Mainstream-Politik, die aufgrund des Oppositionsabkommens zwischen der ČSSD und der ODS entstanden war; der Lagerwahlkampf den die ODS hauptsächlich gegen die ČSSD, nicht aber gegen die KSČM geführt hat; sowie die informelle Zusammenarbeit von ODS und ČSSD mit der KSČM. Die ČSSD arbeitete, entgegen ihren vorherigen Zusagen eines Kooperationsverzichts, mit der KSČM bei den Senatswahlen und in den Kreisregierungen zusammen, um gegenüber der bürgerlichen Konkurrenz bestehen zu können. Die ODS hingegen hat die KSČM als gleichberechtigten Partner in die Debatte um die Beneš-Dekrete einbezogen, eine gemeinsame Deklaration verabschiedet und sie somit in der Öffentlichkeit salonfähig gemacht.²¹⁹

Nachdem die KSČM sich nach eigener Selbsteinschätzung konsolidiert sah, aber aufgrund der weiterhin bestehenden Kooperationsablehnung der anderen Parteien auf nationaler Ebene einen Punkt der politischen Perspektivlosigkeit erreicht hatte, versucht sich Grebeníček seit 1999 in oberflächlich artikulierter Opposition und machttaktischer Anbiederung. Die hohe Anzahl der gewonnenen Parlamentssitze in der Wahl von 2002 läßt sich zwar in erster Linie auf die niedrige Wahlbeteiligung von 58% zurückführen, aber die oben aufgezählten Gründe bestehen weiterhin. Grebeníčeks Ziel ist es, die entfremdeten Protestwähler weiter an die Partei zu binden und mit einfachen Gesten der Normalisierung eine Veränderung der öffentlichen Wahrnehmung zu bewirken. So bediente sich Grebeníček einer klareren Rhetorik und präsentierte ein Wahlprogramm, daß die KSČM als schärfere Ausgabe der ČSSD darstellte. Nach der Wahl schlug er die Duldung einer ČSSD-Minderheitsregierung vor. Die Wahl von Václav Klaus zum Staatspräsidenten, die nur mit den Stimmen der KSČM erfolgen konnte und bei der sie argumentierte, Klaus würde die nationalen Interessen besser verteidigen, ist ein deutliches Zeichen dafür, daß einerseits die Neokommunisten einen Punkt anstreben, an dem sie politisch nicht mehr ignoriert werden können und andererseits, daß die großen Parteien die fatalen Folgen einer kurzfristigen Instrumentalisierung der KSČM für ihre eigenen Zwecke nicht begriffen haben. Daß die KSČM weiterhin unreformiert

²¹⁹ Vgl. Hanley 2001: 110; Shafir 2000; Schwarz 2000b; Spengeler 2002b: 31.

geblieben ist, zeigt der mißlungene Versuch von Grebeníček im Frühling 2000, die restlichen Neostalinisten aus der Partei auszuschließen.²²⁰

3.3 Ungarn

3.3.1 Das Regierungssystem Ungarns: Ein starkes Verfassungsgericht schützt die institutionellen Spielregeln vor parteipolitischer Instrumentalisierung

Ungarn ist eine parlamentarische Demokratie mit einer strikten Trennung von Regierung und Parlament, die auf einer Seite dem Ministerpräsidenten viel Handlungsfreiraum innerhalb der Exekutive läßt, auf der anderen Seite die Legislative, also das Parlament, vor einer politisch motivierten Auflösung schützt. Das politische System erhält durch ein komplexes, kompensatorisches Wahlsystem und die politische Zuständigkeit des Verfassungsgerichts weitere Stabilität. Die wenigen institutionellen Defekte, die auf den ausgehandelten demokratischen Übergang zurückzuführen waren, wurden rasch in der ersten Legislaturperiode durch einen Kompromiß zwischen Regierung und Opposition behoben.²²¹

Die Legislative besteht aus einer Kammer, der Nationalversammlung. Die Abgeordneten werden alle vier Jahre durch ein Wahlsystem gewählt, das Mehrheits- und Verhältniswahl kombiniert. 176 der 386 Mandate werden nach absolutem Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen ermittelt, 152 nach Verhältniswahl in 20 Mehrpersonenwahlkreisen und die restlichen 58 Mandate werden nach einem nationalen System verteilt, durch das die verlorenen Wahlstimmen bei der Mehrheitswahl kompensiert werden sollen. Die Wahl in den Einerwahlkreisen erfolgt in zwei Wahlgängen, da die Kandidaten selten die absolute Mehrheit erringen. In dem normalerweise vierzehn Tage später angesetzten zweiten Wahlgang, bei dem alle Kandidaten, die mehr als 15% der Stimmen erhielten, antreten, reicht die relative

²²⁰ Vgl. Hanley 2001: 110-112; o. V. FAZ 2002k; o. V. FAZ 2003a.

²²¹ Während der Verhandlungen am „Runden Tisch“ zwischen dem Regime und oppositionellen Gruppen und Gewerkschaften ging es in erster Linie um die Gestaltung des friedlichen Überganges bzw. der Modalitäten für freie Wahlen. Da sich keine Seite als von der Bevölkerung legitimiert ansah, grundlegende verfassungsrechtliche Änderungen zu entscheiden, sollte dies erst seitens des neugewählten Parlaments geschehen. Der Versuch der ehemaligen Staatspartei, die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZMP), den ersten Präsident direkt und zeitlich vor den Parlamentswahlen zu bestimmen, wurde durch die liberalen Oppositionsparteien verhindert. Dies hätte der kommunistischen Partei einen politischen Vorsprung gegeben und möglicherweise den direkt vom Volke legitimierten Staatspräsidenten verleitet, seinen Einfluß geltend zu machen, um das noch nicht etablierte politische System in Richtung Semi-Präsidialismus zu bewegen. Über die Art der Präsidentschaftswahl wurde ein Referendum abgehalten, in dem die aktuelle Regelung mit großer Mehrheit angenommen worden ist. Vgl. Matthes 1999: 84-89.

Mehrheit. Es gilt eine allgemeine Sperrklausel von fünf Prozent, die für Parteibündnisse kumulativ angelegt ist.²²²

Die Regierung geht aus dem Parlament hervor und muß durch die absolute Mehrheit der Abgeordneten bestätigt werden. Die Führungsrolle des Ministerpräsidenten ist uneingeschränkt, denn nur er kann Minister auswählen und entlassen, und obwohl die Verfassung dem Regierungschef keine ausdrückliche Richtlinienkompetenz gewährt, ist diese inzwischen faktisch vorhanden. Die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament ist zugunsten der Legislative geregelt: Das Parlament hat die Möglichkeit ein konstruktives Mißtrauensvotum gegen den Ministerpräsidenten und sein Kabinett anzustreben, im Gegenzug ist es für den Regierungschef aber unmöglich, das Parlament aufzulösen. Er hat das Recht, die Abstimmung über eine Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage zu verbinden, bei dessen Scheitern ein Rücktritt jedoch zwingend vorgesehen ist.²²³ Der verstärkte Einfluß des Parlaments macht sich in den zahlreichen „Zweidrittelgesetzen“ bemerkbar, die, wie bei Verfassungsänderungen, eine Parlamentsmehrheit von zwei Drittel benötigen, um beschlossen zu werden.²²⁴

Der Staatspräsident hat im Gegensatz zum Ministerpräsidenten eine rein repräsentative und notarielle Funktion. Seine Wahl erfordert zwei Drittel der Stimmen der Nationalversammlung. Falls diese Mehrheit verfehlt wird, reicht in einem dritten Wahlgang die einfache Mehrheit aus. Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre und kann einmal erneuert werden. Neben seinen protokollarischen Verpflichtungen auf internationaler Ebene, ist der Staatspräsident ermächtigt, die Ausfertigung der vom Parlament beschlossenen Gesetze zu verweigern, indem er sie an das Verfassungsgericht zur Überprüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit weiterleiten (verfassungsrechtliches Veto) oder sie zur erneuten Beratung an das Parlament zurückweisen kann (politisches Veto). Das Parlament kann in diesem Fall seinen Gesetzesentschluß jedoch ohne Änderungen erneut einbringen, ohne daß der Staatspräsident die Ausfertigung ein zweites Mal ablehnen kann. Darüber hinaus darf der Staatspräsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ansetzen, falls vierzig Tage

²²² Vgl. Körösenyi 2002: 328-329.

²²³ Vgl. Körösenyi 2002: 321-322; van Ooyen 2000: 32-33.

²²⁴ Die „Zweidrittelgesetze“ umfassen alle Gesetzgebungsbereiche bezüglich der Maßnahmen im Falle des Ausnahmezustandes, Referenden, Änderung von Gesetzgebungsverfahren, dem rechtlichen Status von Abgeordneten, Verfassungsgericht und Ombudsmännern, der Geschäftsordnung des Parlaments, des Wahl-, Streik-, Presse-, Staatsbürgerschafts- und Asylrechts, des Wehrdienstes, der Aktivitäten von Polizei, Armee und Geheimdienste, der lokalen Selbstverwaltung, des Gerichtswesens, der Versammlungs-, Vereinigungs-, Religions-, Glaubens-, Reise- und Niederlassungsfreiheit, des Parteiengesetzes, der Datenschutzregelungen und der Rechte von nationalen Minderheiten. Vgl. Matthes 1999: 304.

lang kein Ministerpräsident gewählt werden konnte. Außerdem darf er Volksabstimmungen initiieren und Gesetzesentwürfe einbringen.²²⁵

Eine besondere Rolle nimmt das Verfassungsgericht ein. Die Verfassungsrichter besitzen ein, im internationalen Vergleich ungewöhnliches, aktivistisches Rollenverständnis. So ist der starke Einfluß des Rechts auf die Politik spürbar. Häufig wurde das Verfassungsgericht mit der Lösung von politischen Konflikten beauftragt und hat durch die Reihe an Gerichtsentscheidungen die Zuständigkeit der jeweiligen Akteure klargestellt sowie die Grenzen der jeweiligen institutionellen Möglichkeiten aufgezeigt. Das hat auf die Entwicklung des politischen Systems in Ungarn korrigierend gewirkt. Ein Beispiel war der Versuch von Parteien, Volksabstimmungen für parteipolitische Zwecke zu instrumentalisieren, um durch eine derartige „plebiszitäre Hintertür“ Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen zu erzwingen, wie z. B. die Direktwahl des Präsidenten oder die Beschränkung von Machtbefugnissen einzelner Ämter. Diese Versuche scheiterten letztendlich am Verfassungsgericht. Die 15 Verfassungsrichter werden durch das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt.²²⁶

Die Ausprägung hin zu einer sogenannten „Kanzlerdemokratie“ wurde hingegen von den Ministerpräsidenten selbst forciert. Das Fundament wurde vom ersten Regierungschef József Antall gelegt, der als der starke Mann der Regierung selbstständig über Koalitionsmöglichkeiten, politische Übereinkommen mit der Opposition und die Umsetzung von Koalitionsvereinbarungen entschieden hat. Sein Nachfolger Horn demonstrierte einen ähnlichen Führungsstil, indem er solche Personen in Schlüsselpositionen hob, die sich durch persönliche Loyalität auszeichneten. Der strukturelle Abschluß dieser Entwicklung wurde jedoch unter Ministerpräsident Orbán verwirklicht, der wichtige Abteilungen dem Büro des Ministerpräsidenten (vergleichbar mit dem deutschen Kanzleramt) unterstellte und somit die Exekutivmacht weiter auf den Ministerpräsidenten konzentrierte.

Das politische System Ungarns hat sich in der Vergangenheit als extrem stabil erwiesen, da es klare Mehrheiten produziert und die Akteure in der Gesetzgebung (zumindest theoretisch) zu mehr Konsenspolitik zwingt. Hinsichtlich der Balance zwischen den verschiedenen Gewalten kann dies jedoch auch als zu starr angesehen werden, insbesondere durch die Zweidrittelgesetze ohne Verfassungsrang und die

²²⁵ Vgl. van Ooyen 2000: 31-32; Körösenyi 2002: 315-316.

²²⁶ Vgl. Körösenyi 2002: 313, 316-317; Widmaier 1999: 97.

Gefahr einer politischen Blockade im Falle einer konfrontativen Vorgehensweise einer oder mehrerer Parteien. Das Wahlsystem, das wegen seiner Komplexität auch in Ungarn selbst nicht unumstritten ist, führt teilweise zu verzerrten Wahlergebnissen und kann daher zu Legitimationsproblemen führen. Beispiele hierfür sind Wahlergebnisse, bei denen die Partei mit den meisten gewonnen Stimmen schließlich nur die zweitgrößte Parlamentsfraktion stellt, oder wenn – wie in 1994 geschehen – die Regierungskoalition auf der Basis von 52,8% der Wahlstimmen ganze 72% der Sitze erhielt. Solche Resultate sind in einem Mehrparteiensystem nur schwer vermittelbar. Daher sind die Versuche von ungarischen Politikern, mit Hilfe von Referenden oder politischer Polarisierung und „Alles-oder-Nichts“-Parolen aus diesem starren Korsett auszubrechen, auch auf die institutionelle Gestaltung des politischen Systems zurückzuführen.

3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien

MSZP – Die Post-Kommunisten etablieren sich als linke Kraft und Meinungsführer der „Urbanen“ aufgrund einer ideologiefreien Politik

Die Sozialistische Partei Ungarns (Magyar Szocialista Párt, MSZP) ist unter den post-kommunistischen Sozialdemokraten eine Ausnahme, da sie ihren Reformkurs schon vor den ersten freien Wahlen im März 1990 begonnen hat. Trotz ihrer Wurzeln im Reform-Flügel der ehemaligen kommunistischen Staatspartei hatte sie im neuen demokratischen System mit den gleichen Problemen zu kämpfen wie die anderen post-kommunistischen Nachfolgeparteien Mittelosteuropas.

Unter dem autoritären Parteivorsitzenden Gyula Horn und einer Politik, die gezielt auf pragmatische Kompetenz setzte und jegliche Art von Ideologie ablehnte, stieg die MSZP 1994 zur überwältigenden Regierungspartei auf. Die durch Horn eingeleitete Strategie, den links-liberalen Bund der Freien Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) durch eine Koalition zu marginalisieren und sie politisch an sich zu binden, wurde auch nach dem Regierungswechsel 1998 weitergeführt und sicherte der MSZP die Vorherrschaft im linken Lager und die Parlamentsmehrheit unter Ministerpräsident Péter Medgyessy im Jahre 2002. Trotz der inzwischen starken programmatischen Überschneidungen stellt die MSZP aufgrund ihrer vergleichsweise undogmatischen Rhetorik mit sozial-liberaler Färbung einen klaren Gegensatz zum rechts-konservativen Bund der Jungen Demokraten (Fiatalközdemokrácia Szövetsége, FIDESZ) dar.

Im Anschluß an den Parteitag der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZMP) im Oktober 1989, auf dem die Selbstauflösung

beschlossen wurde, gründeten die Reform-Sozialisten der MSZMP die MSZP, die zwar juristisch die Parteienachfolge antrat, sich aber gleich von Beginn an in politischer Hinsicht von der ehemaligen Staatspartei distanzierte. Der Reformflügel der MSZMP stellte schon vor dem Parteitag die stärkste innerparteiliche Plattform („Reformbündnis“) und befürwortete einen radikalen Wandel, der schließlich in der Selbstauflösung endete.²²⁷ Da eine Gruppe orthodoxer Kommunisten unter dem Namen der MSZMP weiterexistierte und sich von der neugegründeten MSZP politisch distanzierte, war es für die Partei einfacher, sich als reformierte Post-Kommunisten zu präsentieren, obwohl es zu dieser Zeit noch unklar war, in welche Richtung sich die MSZP politisch entwickeln würde. Als Sammelbecken für das linke Lager besaß die MSZP verschiedene Strömungen, die jeweils für eine Zusammenarbeit mit den historischen Sozialdemokraten, dem links-liberalen SZDSZ oder sogar mit dem orthodoxen Rest der alten Partei plädierten.²²⁸

Erst mit dem Parteitag im Mai 1990 setzte die personelle und programmatische Erneuerung und der zielgerichtete Aufbau eines Parteiprofils ein. Die klare Abkehr vom Sozialismus hin zu einer sozialdemokratischen Orientierung wurde mit dem neuen Parteivorsitzenden Gyula Horn, dem ehemaligen Außenminister des sozialistischen Ungarns, vollzogen. Horn brachte eine klare Linie in die Partei, indem er es verstand, die verschiedenen Flügel der Partei einzubinden, so daß es trotz der Heterogenität nicht zu internen Konflikten kam, sondern eher zu einer Verbreiterung der Wählerbasis. Hatte sie sich 1990 noch auf die Arbeiterschaft konzentriert und wegen der schwach ausgeprägten gesellschaftlichen Konfliktlinie Arbeit/Kapital nur ca. 11% der Stimmen erhalten, schaffte die MSZP durch ein liberales Konzept der Modernisierung in moderater Geschwindigkeit und unter Betonung der Sozialpolitik, ihren Stimmenanteil bis 1994 zu verdreifachen. Außerdem stellte sie sich erfolgreich als kompetentere Alternative zur Regierung von József Antall und dem Ungarischen Demokratischen Forum (Magyar Demokrata Fórum, MDF) dar. Mit ihrer klaren Befürwortung der Westanbindung durch eine NATO- und EU-Mitgliedschaft grenzte sie sich deutlich von der Regierungskoalition und derer Überbetonung kultureller und nationaler Fragen ab.

²²⁷ Vgl. Matthes 1999: 219. Es ist offensichtlich, daß die juristische Nachfolge nicht nur die MSZP als die zukünftige führende linke Kraft qualifizieren sollte, die selbstständig zur Überwindung des sozialistischen Systems beigetragen hatte, sondern auch finanzielle Vorteile in Form des ehemaligen Parteivermögens der Staatspartei mit sich brachte. Später antwortete (der parteilose) Ministerpräsident Medgyessy auf die Frage, wieso er damals nicht der MSZP beigetreten war, mit der Begründung, daß er die Parteientscheidung, aufgrund finanzieller Vorzüge die Nachfolgerschaft der MSZMP anzutreten, als nicht richtig empfunden hatte.

²²⁸ Vgl. Widmaier 1999: 102; Matthes 1999: 135.

Dies wurde auch in der ersten Legislaturperiode deutlich, als die defensive jedoch konstruktive Oppositionsarbeit der MSZP seitens der Regierungsparteien generell abgelehnt worden war und sich eine Akzeptanz innerhalb des Parteiensystems nur langsam entwickelte.²²⁹ Der Wahlerfolg der MSZP basierte auf der Tatsache, daß gleichermaßen Gewinner wie auch Verlierer der Transformation sich von ihrem Parteiprogramm angesprochen fühlten.

Nach dem Wahlsieg von 1994 setzte sich unter Horn die technokratisch-sozialdemokratische Ausrichtung mit sozial-liberalem Selbstverständnis als Parteilinie endgültig durch, aber die syndikalistischen, nationalen und populistischen Strömungen blieben innerhalb der MSZP weiterhin bestehen.²³⁰ Unabhängig von der Programmatik hatte die MSZP jedoch ein doppeltes Legitimitätsproblem, da sie aufgrund des Wahlrechts mit nur 33,1% der Stimmen die absolute Mehrheit errungen hatte. Außerdem war die Regierungsübernahme die große Bewährungsprobe hinsichtlich ihres Demokratieverständnisses. Um sich nicht in der Regierungsposition politisch zu isolieren, strebten die Sozialdemokraten eine Zusammenarbeit mit dem SZDSZ an, zu der über die vergangenen Jahre hinweg eine Annäherung stattgefunden hatte. Die Freien Demokraten sagten nach überraschend kurzer Zeit zu, wohl auch weil die MSZP mit ihrer euro-atlantischen Überzeugung als Koalitionspartner politisch akzeptabel wurde.²³¹

Die Regierungszeit offenbarte dem SZDSZ jedoch die schwache Position, in die die Partei geraten war, als sie in eine Koalition eintrat, die rechnerisch auf ihre Beteiligung nicht angewiesen war: Zum Ende der Legislaturperiode hatte Ministerpräsident Horn es geschafft, die SZDSZ-Minister als inkompetent darzustellen und auf Kosten der Freien Demokraten in das links-liberale Wählerreservoir einzudringen. Darüber hinaus war der Politikstil der Regierung Horn durch zwei Aspekte gekennzeichnet – Ausgleich und Technokratie. Die politischen Konflikte zwischen Regierung und Opposition verliefen in diesen Jahren weitgehend ideologiefrei und die MSZP war bedacht, Polarisierungen zu vermeiden. Da die Koalition über eine eigene Zweidrittelmehrheit verfügte, wollte die MSZP unbedingt die Opposition in eine Verfassungsänderung mit einbinden. Ansonsten hätte sich das Legitimitätsproblem noch weiter verschärft.²³² Die Verfassungsänderung kam letztendlich nicht zustande, weil die MSZP selbst sich von diesem Vorhaben überraschend zurückzog (siehe Abschnitt 4.3.2, Seite 187).

²²⁹ Vgl. Bauer 2002: 795-796; Grotz 2000: 245, 250; Batory 2002a: 543.

²³⁰ Vgl. Matthes 1999: 135; Grotz 2000: 250; Batory 2002a: 543.

²³¹ Vgl. Batory 2002: 534.

²³² Vgl. Grotz 2000: 282.

Neben der Westanbindung war die Reform der Wirtschaft der zweite Politikbereich, mit der sich die MSZP als eine normale und zukunftsgerichtete Partei der Modernisierung etablieren wollte. Die Post-Kommunisten legten ein solch resolutes Modernisierungsprogramm vor, daß mehrere ihrer eigenen Minister aus Protest zurücktraten und Teile des Programms vom Verfassungsgericht als nicht kompatibel mit den sozialen Grundsätzen der Verfassung erklärt wurde.²³³ Die strikte Haushaltsdisziplin und die Umsetzung als Schocktherapie entsprach der anti-ideologischen Vorgehensweise der Partei, um sich von ihrer sozialistischen Vergangenheit zu befreien. So wurden soziale Probleme weitgehend ignoriert: Alle Sachthemen jenseits des fiskalischen Bereichs wurden als ideologiebelastet betrachtet und kamen daher in der Regierungspolitik nur am Rande vor. Die Ablehnung aller Art von politischer Ideologie bzw. ideologiegesteuerter Politik war die Basis der neuen Parteiidentität, die sich die MSZP nach 1990 selbst konstruiert hatte. Pragmatismus und technokratischer Umgang mit Problemen sowie ein Hang zur Missionierung in der Außenpolitik wurden zum Aushängeschild der Regierung Horn.²³⁴

Der Ausstieg und Fall der MSZP als Regierungspartei war an die Person von Horn geknüpft. Mit seiner autoritären Art, seinen Fähigkeiten in der Organisation der Parteipolitik und Konzentration von persönlicher Macht innerhalb des Parteiapparates, bei der Schlüsselpositionen vorwiegend mit ihm loyalen Personen besetzt wurden, schaffte er es, die heterogenen Flügel der Partei auszugleichen. Die tiefergehenden Konflikte wurden somit lediglich nur überdeckt, aber nicht überwunden. Horn war ein sehr guter Verwalter von Macht und Betreiber von nüchterner Sachpolitik; Visionen zu liefern, überstieg jedoch seinen Horizont. Die Beschränkung auf Wirtschaftsreformen war sein Versuch, die MSZP in der Gesellschaft mehrheitsfähig zu machen. Schon gegen Ende der Legislaturperiode war vielen in der MSZP-Parteispitze klar, daß Horn eine Belastung für die nächste Wahl werden würde und darüber hinaus auch einer echten Modernisierung der Partei im Weg stand.²³⁵ Trotz seiner schlechten Umfragewerte²³⁶ traute sich niemand, seine Absetzung voranzutreiben. Die Wahl 1998 ging für die MSZP verloren. Während der Regierungszeit hatte sie es nicht geschafft,

²³³ Vgl. Beichelt 2001: 45.

²³⁴ Vgl. Ágh 2002: 277; Batory 2001: 19.

²³⁵ Vgl. Ágh 2000: 303, 308; Ágh 2002: 276-278.

²³⁶ So war Horn vor den Wahlen nur auf Platz 14 der beliebtesten Politiker Ungarns. Vgl. Ágh 2000: 308.

der Bevölkerung die kurzfristigen sozialen Kosten als Preis für kommenden Wohlstand überzeugend zu kommunizieren.

Die Niederlage markierte einen Neubeginn, da Horn nun bereit war, vom Parteivorsitz zurückzutreten und der Schock der verlorenen Wahl der Parteispitze wie auch der Basis die erforderliche programmatische Erneuerung vor Augen führte. Der ehemalige Außenminister László Kovács konnte sich als Nachfolger von Horn durchsetzen und besitzt Attribute, die die Partei an seinem Vorgänger vermißt hatte, nämlich ein diplomatischeres Vorgehen als auch eine erhöhte Kompromißbereitschaft. Das neue Parteiprogramm, das im November 2000 verabschiedet wurde, setzt weiterhin auf den Ausgleich der drei Parteiflügel, obwohl die Dominanz der konservativen Linken und der Gewerkschaften gegenüber den post-modernen Modernisierern bemerkbar ist.²³⁷ Programmatisch war die Wahlniederlage dennoch ein Rückschritt auf dem Weg der MSZP in Richtung „dritter Weg“ nach dem Vorbild westeuropäischer Sozialdemokraten. Während der Oppositionszeit zwischen 1998 und 2002 fällt die MSZP in alte Umverteilungs- und Wohlfahrtsrhetorik zurück, die sie dann nach ihrem Wahlerfolg 2002 in Form eines 100 Tage Programms ungeachtet der Kosten in die Realität umsetzt.²³⁸

Die gegenwärtige MSZP befindet sich weiterhin in einem Übergangsstadium, zumal ein Generationswechsel immer noch nicht vollzogen wurde. Die Parteispitze wird weiterhin durch ehemalige Reform-Sozialisten dominiert, und die Wahl von Péter Medgyessy, der zwar jetzt parteilos ist aber vor der Wende Finanzminister gewesen war, zum Spitzenkandidaten, zeigt deutlich, daß Unvermögen der MSZP, auf ehemalige Spitzenkader in Führungspositionen zu verzichten. Die Tatsache, daß Miklós Németh, der letzte sozialistische Ministerpräsident, auch in der engeren Wahl war, aber aufgrund seines Eintretens für eine zukünftige große Koalition mit dem FIDESZ nicht in Frage kam, unterstreicht dies. Außerdem besitzt die MSZP durch ein gut organisiertes Netzwerk aus Zeiten der MSZMP einen strukturellen Vorteil gegenüber den anderen Parteien. Erst mittelfristig ist mit dem Aufstieg der jungen Intellektuellen der mittleren Parteiebene und damit verbundenen parteiinternen Veränderungen zu rechnen.²³⁹

²³⁷ Vgl. Ágh 2000: 308; Ágh 2002: 278; o. V. FAZ 1998g.

²³⁸ Vgl. Ágh 2002: 276.

²³⁹ Medgyessy war nach der Wende als selbstständiger Geschäftsmann tätig und Németh arbeitete ein Jahrzehnt bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in London. Vgl. Rüb 2001b; Vetter 2002: 818.

In der Tagespolitik ist die MSZP längst als pragmatische, undogmatische, mit sozialdemokratischen Ideen angereicherte „Catch-all-Partei“ angekommen und unterscheidet sich in ihren Politikentwürfen im Bereich Sozial- und Wirtschaftspolitik nur noch in Details von FIDESZ. Das Bekenntnis zur Integration in der EU und NATO wurde noch weiter verstärkt durch den gesellschaftlichen Kulturkampf, den FIDESZ dem linken Lager seit seinem Aufstieg zur führenden Kraft der Konservativen aufgezwungen hat. Dadurch wurde die MSZP zwangsläufig zu der Heimat der „Urbanen“ (urbánok, im Gegensatz zu nemzetiek, den „Völkischen“, wie die beiden kulturellen Denkansätze in Ungarn bezeichnet werden) und trieb schon aus Mangel an Alternativen in der Parteilandschaft Wähler der linken Mitte zu den Sozialisten.²⁴⁰

SZDSZ – Die „sozialdemokratisierten“ Liberalen sind politisch in einer Sackgasse

Der Bund der Freien Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) stellte zwischen 1990 und 1998 die zweitgrößte Parlamentsfraktion und war Wortführer der politischen Mitte. Ursprünglich als eine intellektuelle Dissidentenpartei gegründet, veränderte der SZDSZ seine links-liberale Programmatik in Richtung aufgeklärter Sozialdemokratie. Durch die damit verbundenen innerparteilichen Spannungen verloren die Freidemokraten Teile ihrer Parteispitze und nach der Koalition mit der post-kommunistischen Sozialistischen Partei Ungarns (Magyar Szocialista Párt, MSZP) folgte eine Abstrafung durch die ehemalige Wählerschaft, die der ehemals radikal-demokratischen Einstellung der Partei vertraut hatte. In der Koalition mit der MSZP wurden die Freien Demokraten politisch zermahlen, weil sie während der Regierungszeit einerseits keine programmatische Eigenständigkeit beweisen konnten und andererseits durch Ministerpräsident Horn als inkompetent dargestellt wurden. Inzwischen ist die Rolle des SZDSZ auf die Existenz als Juniorpartner und Mehrheitsbeschaffer der MSZP beschränkt, da die Koalitionsmöglichkeiten fehlen und die Partei nur mit Mühe den Einzug in die Nationalversammlung geschafft hat.

Der SZDSZ wurde im November 1988 gegründet und rekrutierte sich aus der radikalen Budapester Intelligenz. Aus bürgerlichen, kleinbürgerlichen und jüdischen Familien stammend, unterschied sich diese städtische Intelligenz von anderen Dissidentenbewegungen dahingehend, daß sich in ihr auch ehemalige Marxisten und Personen mit ultralinken ideologischer Ausrichtung befanden, die an die Reformierbarkeit des Sozialismus geglaubt hatten. Aufgrund ihrer frühen Forderung

²⁴⁰ Vgl. Bauer 2002: 797, 800.

nach einem einschneidenden Systemwechsel hin zu mehr Bürgerrechten und einer liberalen und sozialen Marktwirtschaft wurden die Freien Demokraten die Partei der radikalen politischen und wirtschaftlichen Transformation.²⁴¹

Aus den Wahlen im März 1990 ging der SZDSZ mit 21,4% der Stimmen als stärkste Oppositionspartei hervor und bot mit seiner links-liberalen Weltanschauung eine Alternative zur Anknüpfung an die volksnahe Ideologie der Zwischenkriegsjahre, wie sie vom regierenden Ungarischen Demokratischen Forum (Magyar Demokrata Fórum, MDF) betrieben wurde. Die Freien Demokraten propagierten schon früh den Aufbau eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates, der aber durch strikte und allumfassende Privatisierung zu erreichen sei.²⁴² Während der Oppositionszeit bewegte sich der SZDSZ politisch zunehmend ins linke Lager. Eine erste Annäherung mit der MSZP ergab sich mit der Gründung der „Demokratischen Charta“²⁴³, einer Bürgerinitiative die gegen den als autoritär und undemokratisch empfundenen Politikstil von Ministerpräsident József Antall gerichtet war. Dennoch hatte es eine Verständigung mit dem MDF bezüglich einer Verfassungsänderung gegeben, die dem SZDSZ noch zusätzlich die Möglichkeit bot, den Staatspräsidenten zu bestimmen. Eine Führungskrise aufgrund der Ablehnung der anti-kommunistischen Gesetzesvorlagen der Regierung wurde durch die Übernahme des Parteivorsitzes durch Iván Pető beendet und markierte die Erstarkung des sozialdemokratischen Flügels gegenüber der wirtschaftsliberalen Strömung. Weiteren Zulauf erhielt die Partei aufgrund des zunehmenden Abdriftens des ehemals auch radikal-demokratischen Bundes der Jungen Demokraten (Fiatal Demokraták Szövetsége, FIDESZ) ins rechte Lager.²⁴⁴

Als die MSZP 1994 eine Koalitionsregierung vorschlug, zögerte die Parteispitze des SZDSZ nicht lange mit ihrer Einwilligung. Hatte doch das MDF schon 1990 kategorisch eine Koalition über politische Lager hinweg (mit der die Abgrenzung zwischen Konservativen und Liberalen gemeint war) ausgeschlossen, so daß eine

²⁴¹ Vgl. Pittaway 1994: 199-200; Körösenyi 1997: 163-164.

²⁴² Vgl. Beichelt 2001: 45; Grotz 2000: 231.

²⁴³ SZDSZ-nahe Intellektuelle gründeten Ende 1991 die Demokratische Charta, um damit die Wahrung von liberal-demokratischen Standards einzufordern, die sie aufgrund des autoritären Politikstils von Ministerpräsident Antall gefährdet sahen. Darüber hinaus war sie gegen offensichtliche Tendenzen innerhalb der Regierungspartei MDF gerichtet, die einen „Kulturkampf“ schürten. Die MSZP solidarisierte sich mit der Initiative nachdem Antall den Nationalbankpräsidenten entließ, weil dieser die Charta unterschrieben hatte. Auf Elitenebene trug die Charta zur Annäherung beider Parteien bei. Auf der anderen Seite zog FIDESZ nach anfänglichen Sympathien die Unterstützung zurück und richtete sich in den nächsten Jahren immer weiter nach dem konservativen Lager aus, um dann selbst ab den späten 90er Jahren einen gesellschaftlichen Kulturkampf als Vehikel für die eigenen politischen Überzeugungen zu gebrauchen. Vgl. Grotz 2000: 245; Márkus 1999: 149.

²⁴⁴ Vgl. Pittaway 1994: 199; Körösenyi 1997: 165.

Beendigung der Oppositionsrolle nur mit der MSZP möglich erschien. Insbesondere war für die liberale Partei die bisherige Gestaltung der Außenpolitik durch die konservative Regierung immer ein Bereich für weitreichende Kritik gewesen. Sie hatte dem MDF Unfähigkeit vorgeworfen, das Gleichgewicht zwischen Westanbindung und Verantwortung für die Auslandsungarn in den Nachbarstaaten zu wahren und wegen den dadurch entstandenen politischen Spannungen Ungarns Integration in die EU zu gefährden. Die außenpolitische Weltanschauung der MSZP schien dagegen viel konformer mit der Linie der Liberalen. Ausschlaggebend war wohl auch, daß die SZDSZ-Führung ein Vetorecht bei Regierungsbeschlüssen erhielt und die Einsicht, liberale Politik mit den Sozialisten besser durchsetzen zu können.²⁴⁵

Rückwirkend wird der Fehler einer Zusammenarbeit mit den Post-Kommunisten deutlich: Der SZDSZ hatte nicht nur das Vertrauen seiner Stammwähler enttäuscht, indem noch vor den Wahlen einer Koalition mit der MSZP eine Absage erteilt worden war, sondern sah sich auch noch nach der Regierungsbeteiligung mit andauernden internen Spannungen konfrontiert. Insbesondere die Gefahr, in einer Koalition, in der die eigenen Parlamentsstimmen gar nicht für eine Mehrheit gebraucht wurden, politisch an den Rand gedrückt zu werden, schien der Parteiführung damals nicht bewußt gewesen zu sein. Dieser riskante Pragmatismus kam mit der Hoffnung des SZDSZ einher, mit einer konsensorientierten Parteipolitik ein Gegenmodell zum bisherigen Politikstil einzuführen.²⁴⁶

Während der gesamten Regierungszeit gab es innerhalb des SZDSZ Dispute bezüglich des Verbleibens in der Koalition. Der Vorgänger vom Parteivorsitzenden Pető, Péter Tölgyessy, trat 1996 aus der Partei aus und wurde zwei Jahre später Mitglied von FIDESZ. Auch vielen Wählern war die Koalition des ehemals anti-kommunistischen SZDSZ mit der MSZP befremdlich. Für die Parteiführung wurde es immer deutlicher, daß sie von Horn politisch ausmanövriert wurden. Zwar besaßen die Freidemokraten ein Vetorecht, doch gegen die gemeinsame Regierungslinie in der Politik war nichts auszusetzen, zumal die MSZP eine außergewöhnlich neoliberale Wirtschaftspolitik betrieb. Das Problem war vielmehr die Isolation der SZDSZ-Politiker von den internen Entscheidungsstrukturen der Regierung, fehlende Konsultationen bei Personalfragen und die Rhetorik der MSZP, durch die Versäumnisse, wie z. B. der Vorwurf einer mangelhaften Politik im Bereich der inneren Sicherheit, den SZDSZ-Ministern

²⁴⁵ Vgl. Batory 2001: 20; Grotz 2000: 259.

²⁴⁶ Vgl. Grotz 2000: 259.

angelastet wurden.²⁴⁷ Als 1997 die MSZP in einen Privatisierungsskandal verwickelt wurde, versuchte sich die SZDSZ-Führung als moralisch integer zu profilieren, mußte dies aber bald einstellen, da auch eigene Parteimitglieder in die Korruptionsaffäre verwickelt waren. Im April 1997 trat Pető freiwillig vom Parteivorsitz zurück, damit eine Erneuerung der Partei in der öffentlichen Wahrnehmung stattfinden konnte. Sein Nachfolger wurde Gábor Kuncze.²⁴⁸

Ab einem gewissen Punkt gab es keine Alternative mehr zum eingeschlagenen Kurs – die Umfragewerte waren schlecht und ein Verlassen der Regierungskoalition hätte wegen der Parlamentsmehrheit der MSZP auch keine politischen Folgen gehabt. Vor der Parlamentswahl 1998 versuchte noch der SZDSZ mit der Absage an eine mögliche Weiterführung der Koalition Wählerstimmen zu gewinnen, aber die Wahl bewies, daß sich das liberale Lager weitgehend aufgelöst hatte. Die Wähler der Mitte hatten sich von den Freidemokraten abgewandt und FIDESZ gewählt, der zwar 1998 auch nicht mehr als liberale Partei gelten konnte, jedoch mit einer strikten anti-kommunistischen Einstellung für Wähler attraktiv war, die eine Zusammenarbeit mit der MSZP ablehnten. Mit nur 7,9% der Stimmen in den Wahlen 1998 ist der SZDSZ auf den Status einer Splitterpartei abgerutscht, von dem sich die Partei bis heute nicht mehr befreien konnte.²⁴⁹

Auch während der Oppositionszeit kam die Partei nicht zur Ruhe. Sie war in der strategischen Gefangenschaft zur MSZP, da sich die Gräben zwischen dem linken und rechten Lager aufgrund des polarisierenden Politikstils von FIDESZ weiter vergrößerten. Ein Richtungsstreit fand statt, als im Dezember 2000 der Budapester Bürgermeister Gábor Demszky zum Nachfolger des Parteivorsitzenden Kuncze gewählt wurde. Demszky war ein scharfer Kritiker der vorherigen Parteispitze und ihrer Politik der vergangenen Jahre gewesen. Daraufhin trat Kuncze aus Protest von seinem neuen Amt des Fraktionsvorsitzes zurück. Nur nach sechs Monaten gestand Demszky sein Unvermögen ein, die Partei in den Umfragen über die Schwelle von zehn Prozent zu bringen, aber insbesondere sah er seinen Versuch gescheitert, politisch gleich große Distanz gegenüber den beiden großen Parteien MSZP und FIDESZ zu wahren. Dies führte er auf die starke Tendenz innerhalb seiner eigenen Partei zur Schaffung eines Linksblocks zurück. Seine Nachfolge trat wieder Kuncze an, der ein Wahlbündnis mit der MSZP schloß. Durch das gegenseitige Unterstützen von Kandidaten in den

²⁴⁷ Vgl. Matthes 1999: 134; Bauer 2002: 799; Rüb 1996b; Müller-Rommel 2001a: 90.

²⁴⁸ Vgl. Rüb 1996b; o. V. RFE/RL 1997a; o. V. FAZ 1997h.

²⁴⁹ Vgl. Grotz 2000: 264.

Direktwahlkreisen, sollte der Einzug ins Parlament, wie auch die Ablösung der FIDESZ-Regierung erreicht werden.²⁵⁰ Beides war erfolgreich, aber mit nur 5,6% der Stimmen bei den Wahlen 2002 hat der SZDSZ weiter an Wählerschaft eingebüßt.

Inzwischen können die Freien Demokraten aufgrund ihrer Programmatik als moderne sozialdemokratische Partei angesehen werden, und die von Demszky angeprangerte Blockbildung hat durch die Polarisierung des FIDESZ längst stattgefunden. Vorsitzender Kuncze ist sich bewußt, daß die MSZP die Hauptverantwortung an der Marginalisierung seiner Partei trägt, zugleich aber die einzige Möglichkeit für das politische Überleben des SZDSZ bietet. In der gegenwärtigen Regierungskoalition sieht sich die Parteiführung weiterhin der Gefahr ausgesetzt, von der MSZP übergangen zu werden, besitzt aber mit der Androhung des Koalitionsbruches, mehr Macht als in der Regierungszeit zwischen 1994-1998.²⁵¹

MDF – Der Abstieg zu einer politisch abhängigen Splitterpartei nach programmatischer Aushöhlung

Das Ungarische Demokratische Forum (Magyar Demokrata Fórum, MDF) hat einen ähnlichen Niedergang durchgemacht wie der Bund der Freien Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ). Einst stärkste Partei des eigenen politischen Lagers, hatte das Forum noch von 1990-1994 durch die Regierungstätigkeit die ideologische Grundlage für die zukünftige konservative Politik in Ungarn gelegt, jedoch später den politischen Führungsanspruch verloren. Konflikte innerhalb der Partei und die Abspaltung der rechts-nationalen sowie liberalen Flügel führten das MDF in eine programmatische Orientierungslosigkeit und waren der Beginn der Entwicklung in eine marginale konservative Partei ohne besonderes Profil. Mit dem Image einer veralteten Partei konnte das Forum nicht mit dem Bund der Jungen Demokraten (Fiatal Demokraták Szövetsége, FIDESZ) konkurrieren, der mit jugendlich kraftvoller, national-populistischer Rhetorik erfolgreich das Vakuum des ehemaligen MDF ausgefüllt hat. Inzwischen ist das Forum nur noch aufgrund einer Wahlallianz mit der FIDESZ in der Nationalversammlung vertreten und versucht sich gegen die politische Vereinnahmung durch die Volkspartei zu wehren.

Ursprünglich als christdemokratisch-liberale Bewegung gegründet, die die Einzigartigkeit der ungarischen Geschichte betonte und ein Ideal des „dritten Weges“ jenseits von Kommunismus und Kapitalismus verfolgte, wurde das Forum durch József

²⁵⁰ Vgl. o. V. RFE/RL 2001i; o. V. RFE/RL 2001g; o. V. RFE/RL 2000b; Duhac 2001a.

²⁵¹ Vgl. Beichelt 2001: 45.

Antall in eine führende politische Kraft verwandelt. Nachdem Antall 1990 den Vorsitz einnahm, formte er eine Parteiideologie, gerichtet auf die Schaffung einer wertkonservativen aber zukunftsorientierten Partei. Er erteilte dem „dritten Weg“ eine Absage, übernahm jedoch die vorhandenen populistischen Strömungen und positionierte die Partei als Garant für eine gemäßigte Transformation mit Bezug auf christlich-nationale Werte.²⁵²

Mit der Abgrenzung gegenüber der post-kommunistischen Ungarischen Sozialistischen Partei (Magyar Szocialista Párt, MSZP) auf der Linken einerseits und dem radikal wirtschaftsliberalen SZDSZ in der Mitte andererseits gewann das MDF die Wahlen 1990. In den Anfangsjahren besaß die Partei einen national-populistischen, rechts-liberalen und einen konservativ-christdemokratischen Flügel, der durch die Person von Antall mit einem programmatischen Überbau zusammengeführt wurde. Das Konzept der ungarischen Kulturnation und die Sorge um die in den Nachbarstaaten lebenden ethnischen Ungarn wurde das Markenzeichen des MDF. Symbolisch war hierbei die Aussage Antalls in seiner Antrittsrede, daß er der Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn sei, also die im Ausland lebenden Ungarn in seinen Vertretungsanspruch mit einbezog.²⁵³ Die Priorität dieses Aspekts wurde mit der Integration Ungarns in (west-) europäische Strukturen auf die gleiche Stufe gesetzt, obwohl sich hieraus außenpolitische Irritationen zwangsläufig ergeben mußten. Innenpolitisch sollte ein weicher Übergang zur sozialen Marktwirtschaft Akzente setzen.²⁵⁴

Antall hatte genaue Vorstellungen von Politik und versuchte, sie gradlinig, bzw. gegen jeglichen Widerstand, durchzusetzen. Für ihn kam nur eine Koalition mit Parteien aus dem eigenen konservativen Lager in Frage; aber er hatte keine Berührungsängste mit dem oppositionellen, liberalen SZDSZ eine Verfassungsänderung auszuhandeln. Der Preis eines SZDSZ-Kandidaten als Staatspräsident war ihm die erleichterte Amtsausübung aufgrund einer in Teilen reformierten Verfassung wert. Auf der anderen Seite grenzte er die relativ kompromißbereite MSZP politisch aus. Das Konzept der Verständigung mit der Opposition oder den ehemaligen Reformsozialisten war nicht

²⁵² Vgl. Pittaway 1994: 212-213; Rüb 1996a; Grotz 2000: 231.

²⁵³ Mit der indirekten Anspielung auf die 5 Millionen Auslandsungarn hat Antall eine politische Formel geschaffen, auf die sich die nachfolgenden Ministerpräsidenten immer wieder bewußt bezogen haben, unabhängig davon, ob sie seinen ideologischen Ansatz abgelehnt oder unterstützt haben. So hat Ministerpräsident Horn bei seiner Antrittsrede verlauten lassen, er sei der Ministerpräsident von 10 Millionen Ungarn, wo hingegen sein Nachfolger Orbán wieder von 15 Millionen sprach.

²⁵⁴ Vgl. Körösenyi 2002: 334; Batory 2001: 17.

vorgesehen. Sein autoritärer Führungsstil, innerparteilich wie auch gegenüber dem Koalitionspartner, war bezeichnend für die Legislaturperiode 1990-1994 und löste bei SZDSZ und MSZP Kritik aus.²⁵⁵ Innerhalb der Regierungskoalition verhielt er sich ähnlich zielstrebig. Ministerpräsident Antall platzierte in allen Ministerien ihm loyale Personen und führte die eigene Partei auf eine präsidiale Weise. Es gab auch keinen schriftlich fixierten Koalitionsvertrag mit der Unabhängigen Kleinlandwirtpartei (Független Kiszgazdapárt, FKgP) und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP), sondern nur eine mündliche Vereinbarung. So konnte sich Antall je nach politischer Situation über die Koalitionspartner hinwegsetzen. Auch der Bruch der Koalition seitens der FKgP im Februar 1992 beruhte indirekt auf dieser Vorgehensweise, hatte aber nicht das Ende der Regierung zur Konsequenz, da Antall es geschafft hatte, daß ihn ausreichend viele Abgeordnete der Kleinlandwirtpartei weiterhin im Parlament unterstützten.²⁵⁶

Langfristig konnten die innerparteilichen Spannungen jedoch nicht durch den autoritären Führungsstil Antalls überbrückt werden. István Csurka, MDF-Vizevorsitzender und Anführer des national-populistischen Flügels, versuchte seit Regierungsantritt verstärkt der Partei, einen volkstümlich-nationalen Charakter zu geben. Er veröffentlichte einen Artikel mit deutlich antisemitischem Akzent, warnte vor einer jüdisch-bolschewistisch-liberalen Verschwörung gegenüber Ungarn, griff die Regierungsarbeit an, verlangte radikalere Maßnahmen gegen ehemalige Kommunisten und propagierte die Idee eines eigenen „ungarischen Weges“, der auf der Ablehnung alles Fremden beruht. Dies gefährdete das von Antall gewünschte Gleichgewicht innerhalb der Partei, zumal sich der national-liberale Teil der Partei gegen Csurka wandte und seinen Parteiausschluß forderte. Obwohl Csurka seine Absetzung betrieb, zögerte Antall mit einer klaren Richtungsentscheidung und versuchte das Problem zu lösen, indem er beide Strömungen stärker im Parteipräsidium beteiligte. Als die Abgeordneten um Csurka gegen den Staatsvertrag mit der Ukraine stimmten, die jegliche Grenzveränderungen in der Zukunft ausschloß und damit Csurkas Idee eines Groß-Ungarns widersprach, wurden er und drei weitere Gesinnungsgenossen im Juni 1993 aus der Fraktion ausgeschlossen. Im Zeichen des negativen Ausgleichs wurden auch die Führer des liberalen Flügels ausgeschlossen.²⁵⁷ Diese Parteiausschlüsse zogen

²⁵⁵ Vgl. Matthes 1999: 127.

²⁵⁶ Vgl. Pittaway 1999: 213, 231.

²⁵⁷ Vgl. Matthes 1999: 128; Grotz 2000: 248; Pittaway 1994: 213; Podraza 2000: 30; Szarvas 1995: 124.

weitere Austritte nach sich und sorgten dazu, daß die MDF-Parlamentsfraktion im Dezember 1993 aus nur noch 136 der ursprünglichen 165 Mitglieder bestand.²⁵⁸

Die verlorene Parlamentsmehrheit führte jedoch nicht sofort zu Neuwahlen, denn Premierminister Antall war im Dezember 1993 verstorben, und für die Oppositionsparteien waren die regulären Wahlen im Mai 1999 früh genug. Neuer Ministerpräsident und Spitzenkandidat wurde Péter Boross, der schon während der Erkrankung von Antall die Regierungsgeschäfte übernommen hatte. Der Wechsel in der Führungsspitze der Partei sowie die Verabschiedung eines auf Kontinuität setzenden Wahlprogramms verliefen ohne größere Probleme, denn das MDF war durch die Abspaltungen letztendlich programmatisch homogener geworden. Trotzdem ging die Wahl an die MSZP verloren. Aufgrund der Vernachlässigung von Problemen des täglichen Überlebens und der Überbetonung von kulturellen Fragen wurde die einstige Regierungspartei von der Bevölkerung, der die Problematik der Auslandsungarn weitgehend gleichgültig war, mit nur 38 Parlamentssitzen in die Opposition verbannt.²⁵⁹

Da der SZDSZ überraschend eine Koalition mit der MSZP einging, wurde das Demokratische Forum trotz ihrer wenigen Sitze faktisch zum Oppositionsführer, konnte sich aber politisch nicht profilieren. Während der FIDESZ-Vorsitzende Orbán und der FKgP-Vorsitzende Torgyán um die Meinungsführerschaft innerhalb der konservativen Opposition konkurrierten, zerfiel das MDF weiter. Der Nachfolger von Antall im Parteivorsitz, Lajos Fur, stand aus eigener Entscheidung nicht mehr für eine Wiederwahl zur Verfügung und so brach ein neuer Richtungsstreit um die neue Parteiführung aus. Der Kandidat des national-konservativen Flügels, Sándor Lezsák, konnte sich gegenüber dem Vertreter der Rechts-Liberalen, Iván Szabó, durchsetzen und leitete dadurch die erneute Spaltung der Partei ein.²⁶⁰ Nachdem ungefähr ein Drittel aller anwesenden Parteitagsdelegierten den neuen Vorsitzenden nicht akzeptiert hatten, verließ Szabó die Partei und gründete die Ungarische Demokratische Volkspartei (Magyar Demokrata Néppárt, MDNP), der sich 15 der MDF-Abgeordneten anschlossen.

Daß zwischen den beiden Flügeln kein Kompromiß möglich gewesen wäre, zeigte sich an der anschließenden strategischen Ausrichtung: Auf inzwischen 19

²⁵⁸ Csurka gründete die Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei (MIÉP) und die Ungarische Marktpartei (MPP) entstand durch ehemalige national-liberale MDF-Abgeordneten. Vgl. Grotz 2000: 246, 248.

²⁵⁹ Vgl. Grotz 2000: 249; Bauer 2002: 798.

²⁶⁰ Vgl. Matthes 1999: 128; Lomax 1999: 117; Rüb 1996a.

Parlamentssitze geschrumpft, suchte die neue Parteiführung eine Annäherung an die rechts-nationale Partei von Csurka, der Ungarischen Wahrheits- und Lebenspartei (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP), die 1994 den Einzug in die Nationalvertretung nicht geschafft hatte. Im Parlament selbst wurde die neue Außenpolitik der Mitte-Links-Regierung als Verrat an der nationalen Einheit und als Unterwerfung gegenüber den Wünschen des Westens scharf angegriffen, obwohl die europäische Integration immer ein Bestandteil des MDF-Wahlprogramms gewesen war.²⁶¹ Letztendlich veränderte sich der christlich-konservative Charakter der Partei ins national-konservative. Das Abdriften an den äußeren rechten Rand des politischen Spektrums wurde hingegen von FIDESZ verhindert. Nicht ganz uneigennützig hatte Orbán die MDNP abgewiesen und eine engere, langfristige Kooperation mit dem MDF geschmiedet, wohl auch, um einer möglichen Wiedervereinigung mit der MIÉP zuvorzukommen.²⁶² Die Vereinbarung mit FIDESZ vom Dezember 1997 über ein Wahlbündnis sicherte der Partei zwar das politische Überleben, war aber der Beginn einer politischen Abhängigkeit, die bis heute andauert.

Während des Wahlkampfes versuchte Lezsák den kulturell-ideologischen Unterbau der Partei mit einer verhaltenen Europafreundlichkeit zu verbinden, ohne aber die rechts-nationale Ausrichtung der Partei zu verändern. So wurde im Parteiprogramm eine Integration aller Ungarn über Landesgrenzen hinweg im Rahmen eines vereinten Europas gepriesen und eine generelle Verpflichtung zur EU-Mitgliedschaft artikuliert. Eine formale Distanzierung zur MIÉP wurde jedoch von der Parteiführung weiterhin abgelehnt. Trotzdem war das Wahlergebnis enttäuschend, denn nur durch die 17 Direktmandate, die aufgrund der Zusammenarbeit mit FIDESZ gewonnen wurden, gelang der Einzug ins Parlament. Mit der Landesliste lag das Demokratische Forum sogar unter 5%.²⁶³

Obwohl eine Regierungsbeteiligung erreicht werden konnte, war die Parteibasis unzufrieden mit der Arbeit von Lezsák, der Parteispitze und der Fraktion, und wählte im Januar 1999 die populäre Innenministerin Ibolya Dávid zur neuen Parteivorsitzenden. Dávid war sich nicht nur um die Gefahr einer Umklammerung durch FIDESZ bewußt, sondern auch der Tatsache, daß ein Wiedererstarken nur durch die Wähler der moderaten Rechten möglich war. Ihrer Meinung nach trug nicht die Ideologie der Partei Schuld an der sinkenden Wählergunst, sondern deren Präsentation in der Öffentlichkeit.

²⁶¹ Vgl. o. V. RFE/RL 1996; Batory 2001: 17.

²⁶² Vgl. Lomax: 1999: 117.

²⁶³ Vgl. Batory 2001: 17; o. V. FAZ 1998l; o. V. FAZ 1998h.

Sie umwarb ehemalige Mitglieder, zurückzukehren und blieb auf Abstand zu Ideen einer Parteifusion mit FIDESZ.²⁶⁴ Letzteres wurde immer schwieriger, da die Fähigkeit zu unabhängigen Policy-Formulierungen innerhalb der Regierungskoalition sehr beschränkt war und FIDESZ immer stärker auf eine Verschmelzung des rechten Lagers drängte.

Die relative Unabhängigkeit gegenüber der FIDESZ war und ist eine zentrale Strategie von Dávid, und sie hat seit ihrem Antritt als Parteivorsitzende den Einfluß von FIDESZ-nahen Personen in der Führungsebene des MDF eingedämmt. Vor der Wahl 2002 erwehrte sie sich überraschend lange einem Wahlbündnis mit FIDESZ, doch dies darf eher als Strategie gewertet werden, um eine bessere Verhandlungsposition zu besitzen. So wurden dem Demokratischen Forum 24 sichere Parlamentssitze auf der gemeinsamen Wahlliste zugestanden. Nach der knapp verlorenen Wahl bemühte sich Dávid weiterhin um eine Parteiprofilierung jenseits von FIDESZ. Das MDF bestand auf einen eigenen Fraktionsstatus und die Ankündigung, im Gegensatz zu Orbán eine konsensorientierte, moderat-konservative Oppositionspolitik zu betreiben, war rückblickend zwar keine reine Rhetorik, blieb in der Sache aber weiterhin inhaltsarm. Letztendlich wird das Schicksal der Partei von Entscheidungen der FIDESZ-Führung bestimmt werden.²⁶⁵

FIDESZ – Zielbewußter Aufstieg zur Volkspartei mit Alleinvertretungsanspruch für die ungarische Nation

Der Werdegang des Bundes der Jungen Demokraten (Fiatal Demokraták Szövetsége, FIDESZ) ist dahingehend einzigartig, als daß die Partei innerhalb von nur wenigen Jahren unbeschadet das politische Lager wechseln konnte und darüber hinaus als Sammelbecken alle anderen konservativen Parteien entweder in sich aufgenommen oder aus dem Parlament verdrängt hat. Diese Leistung ist ein Verdienst von Victor Orbán, der seit den frühen 90er Jahren als Parteivorsitzender die strategischen und programmatischen Entscheidungen bei FIDESZ trifft. Neben der Wandlung der politischen Überzeugungen trat auch ein Wechsel in Rhetorik und Mentalität ein, der eine Klientelwirtschaft und ausgeprägten National-Populismus zum Bestandteil von FIDESZ werden ließen. Der letzte Schritt in der Entwicklung der Partei ist der Versuch Orbáns, sie in eine bürgerlich-konservative Bewegung zu transformieren, die gleichzeitig Ursprung und Ausdruck des ungarischen Volkswillens sein soll und

²⁶⁴ Vgl. o. V. RFE/RL 1998a; o. V. RFE/RL 1999c.

²⁶⁵ Vgl. o. V. RFE/RL 2002a; o. V. RFE/RL 2003c; Batory 2002a: 533; Duchac 2001e.

indirekt die durch FIDESZ eingeleitete gesellschaftliche Polarisierung weiter vorantreibt.

Ursprünglich waren die Jungen Demokraten eine radikal anti-kommunistische Jugendorganisation, die am „Runden Tisch“ für einen kompromißlosen Übergang zur Demokratie eingetreten waren. Gegründet im März 1988, ähnelte FIDESZ zu Beginn eher einer studentischen Sponti-Gruppe mit direkt-demokratischen Idealen. Dazu gehörte ein kollektives Führungsgremium, Ablehnung von Parteihierarchien und eine Altersbegrenzung von 35 Jahren für die Mitglieder. Nach dem Einzug ins Parlament 1990 (9,0% und 21 Sitze) bildete FIDESZ mit dem Bund der Freien Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) das liberale Lager und deckte dort das alternativ-freiheitliche Spektrum ab.²⁶⁶

Mit der Parlamentsarbeit begannen die Veränderungen im Charakter von FIDESZ. Es bildeten sich zwei Strömungen, die sozial-liberale unter dem populären Gábor Fodor und die rechts-liberale, für die Fraktionsvorsitzender Viktor Orbán stand. Orbán hatte nicht viel übrig für die strukturellen Eigenarten von FIDESZ und wollte zügig eine Umgestaltung vollziehen, um mit einer funktionierenden Parteiorganisation auf der Basis der guten Umfragewerte einen Sieg bei den nächsten Wahlen zu erringen. Bis Ende 1992 lag die öffentliche Unterstützung für FIDESZ bei über 30% aufgrund der allgemeinen Wahrnehmung, die Partei der unschuldigen und ehrlichen jungen Leute zu sein. Der Parteitag im Mai 1993 sollte einen Wendepunkt darstellen, nachdem die Distanzierung gegenüber der „Demokratischen Charta“ Ende 1991 (siehe Fußnote 243) den programmatischen Wandel eingeleitet hatte. Auf dem Parteitag konnte sich die inzwischen karrierebewußt auftretende Parteirechte durchsetzen: Die Struktur von Partei und Fraktion wurde stärker zentralisiert, die Altersbegrenzung gestrichen und das Amt eines Parteivorsitzenden geschaffen, in das Orbán gewählt wurde. In den Monaten zuvor hatten seine Gefolgsleute auf einen organisatorischen wie auch inhaltlichen Umbau der Partei hingearbeitet. Orbán bekräftigte die neue bürgerlich-liberale Richtung mit der Notwendigkeit einer nationalen Verpflichtung der liberalen Politik von FIDESZ und der damit einhergehenden härteren Gangart gegenüber der post-kommunistischen Ungarischen Sozialistischen Partei (Magyar Szocialista Párt, MSZP).²⁶⁷

Der Erfolg der Neuausrichtung blieb jedoch aus und führte in erster Konsequenz zur Spaltung der FIDESZ-Führung. Der unterlegene linke Flügel verließ mit Fodor die

²⁶⁶ Vgl. Matthes 1999: 131-132; Pittaway 1994: 207; Lomax 1999: 113.

²⁶⁷ Vgl. Pittaway 1999: 207; Lomax 1999: 113-114; Körösenyi 1997: 165; Grotz 2000: 249.

Partei und schloß sich dem SZDSZ an. Der damit verbundene Rückgang in den Umfragen verstärkte sich noch durch einen Finanzskandal und die unpopuläre Entscheidung, sich gegen eine Erhöhung der Renten auszusprechen. Das neoliberale, marktorientierte Wirtschaftsprogramm mit gewerkschaftsfeindlicher Ausprägung und minimaler sozialer Sicherung, die Übernahme der konservativen Rhetorik gegenüber den Sozialisten und die Selbstdarstellung als eine Volkspartei und eine Anti-Partei zugleich, wurde von den Wählern nicht angenommen. FIDESZ verlor 2% gegenüber dem letzten Wahlergebnis und mußte sich mit 20 Parlamentssitzen begnügen.²⁶⁸

Die FIDESZ-Führung schien aus ihren Fehlern gelernt zu haben und schritt mit der Transformation der Partei weiter fort, indem sie ihr einen ideologischen Überbau ohne inhaltliche Widersprüche gab. Der Aufbau einer bürgerlichen Gesellschaft sowie das explizite Hervorheben von nationalen Interessen wurden in den Vordergrund gerückt. Dem Profil einer bürgerlich-konservativen Volkspartei entsprechend wurden die neoliberalen Elemente der Wirtschaftspolitik zugunsten von populistischeren Maßnahmen und eher klassisch sozial-demokratischen Forderungen in den Bereichen Wirtschaft und Soziales fallengelassen. Ganz im Gegensatz zu den Forderungen während der Oppositionszeit von 1990-1994, in der FIDESZ strikten Monetarismus vertreten hatte, wurde nun das „Bokros-Paket“ des Finanzministers Lajos Bokros abgelehnt, das durch eine Schocktherapie und tiefen sozialen Einschnitten den ungarischen Staat nachträglich saniert hat.

Die neue Ausrichtung machte sich auch in außenpolitischen Themen bemerkbar: Die bisherige Ansicht, eine schnellstmögliche Integration Ungarns in west-europäische Strukturen und konfrontationsfreie Beziehungen zu den Ländern mit ungarischen Ethnien sei der beste Weg zu einem modernen Ungarn, wich der Überzeugung, eine EU-Mitgliedschaft wäre der natürliche Ausdruck des Anspruchs Ungarns, seinen kulturellen und ökonomischen Platz in Europa einzunehmen. Eine selbstbewußte, auf genuin ungarischen Interessen basierende Position gegenüber der EU und den Nachbarstaaten würde dem „Ungarentum“ am besten gerecht werden. Es gab weiterhin keinen Zweifel an der europäischen Gesinnung Orbáns, die EU wurde jetzt aber ganz pragmatisch als Interessenbündnis auf der Basis von gegenseitigen Vorteilen wahrgenommen.²⁶⁹

²⁶⁸ Vgl. Körösenyi 1997: 165; Lomax 1999: 114; Grotz 2000: 250; Beichelt 2001: 44; Pittaway 1994: 208.

²⁶⁹ Vgl. Lomax 1999: 115-116; Batory 2001: 18.

Die zweite Ebene der Veränderung betraf die Selbstdarstellung der Partei. Offensichtlich war es ab 1995 Strategie von FIDESZ, sich nicht mit Sacharbeit in den Parlamentsausschüssen, sondern mit pointierten Reden im Plenum als Kritiker der Regierung zu profilieren und somit eine stärkere mediale Präsenz zu erreichen. Dahingehend paßte die Namensänderung in FIDESZ-Ungarische Volkspartei (Magyar Polgári Párt, FIDESZ-MPP) im April 1995 in das Bild eines erneuerten Selbstverständnisses der Partei. Auch ein weiterer Finanzskandal im Jahre 1996 konnte FIDESZ in der Wählergunst nicht wirklich zurückwerfen, sollte aber exemplarisch für die zukünftige Finanzpraktiken der Parteielite stehen. Das geschlossene Auftreten der Partei stand im Gegensatz zu den anderen Kräften des rechten Lagers, die mit innerparteilichen Konflikten und der Abwanderung von Aktivisten zum FIDESZ zu kämpfen hatten.²⁷⁰

Nach der Parlamentswahl von 1998 hatte es Orbán endgültig geschafft, den politischen Raum auszufüllen, den in den frühen 90er Jahren das Ungarische Demokratische Forum (Magyar Demokrata Fórum, MDF) eingenommen hatte. Mit einer Mischung aus Sozial-Populismus, dem Eintreten für eine konservative Bürgergesellschaft und einer Weltanschauung, die geprägt war durch die „völkische“ Denkschule (nemzetiek) nach dem Vorbild des MDF-Ministerpräsidenten József Antall, verdrängte FIDESZ die MSZP aus dem Regierungsamt. Mit 32,8% lag zwar die MSZP vorne, aber durch die Elemente des Mehrheitswahlrechts und die Tatsache, daß bei dieser Wahl alle konservativen Parteien, einschließlich der rechtsextremen Ungarischen Wahrheits- und Lebenspartei (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP), im zweiten Wahlgang eine Empfehlung zugunsten FIDESZ abgegeben hatten, konnte dieser schließlich mit 148 Sitzen die größte Parlamentsfraktion stellen.²⁷¹

Mit einer Koalition aus MDF und der Unabhängigen Kleinlandwirtpartei (Független Kisgazdapárt, FKgP) startete Ministerpräsident Orbán kraftvoll in sein wahres Regierungsprojekt: dem Aufbau einer bürgerlichen Gegengesellschaft. Die Gegnerschaft bezog sich auf das politische Netzwerk der Post-Kommunisten, das noch auf Kontakten des sozialistischen Regimes der Vorwendezeit basierte und während der vierjährigen Regierungszeit der MSZP noch weiter ausgebaut worden war. Dieses galt es laut Parteirhetorik „trockenzulegen“. Die Bekämpfung der korrupten Strukturen der

²⁷⁰ Vgl. Matthes 1999: 132; Grotz 2000: 264; Lomax 1999: 115-116.

²⁷¹ So bezeichnete sich Orbán in Antall-Manier als Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn, bekräftigte also damit seinen Vertretungsanspruch über die im Ausland lebenden ethnischen Ungarn. Vgl. Márkus 1999: 155.

Vorgängerregierung ließ sich gut mit dem Image einer unverbrauchten Kraft mit unbelasteter Vergangenheit vereinen, durch das FIDESZ populär geworden war. Die Art und Weise wie diese Absicht umgesetzt wurde, wies jedoch Merkmale der Klientelpolitik auf, die FIDESZ eigentlich bekämpfen wollte.

Orbán verfügte in seiner Regierung über eine bis dahin nicht gekannte Kontrolle: Die Hälfte der Minister waren ehemalige Studienkollegen ohne Parlamentsmandat und somit von der Person des Ministerpräsidenten direkt abhängig. Schnell wurden Strukturen und Kanäle geschaffen, die eine langfristige Machtstellung für FIDESZ garantieren sollten. Eine fragwürdige Vergabep Praxis für öffentliche Aufträge oder das neu geschaffene Amt für die Förderung des Landesimages, welches in erster Linie das Image der Partei förderte, waren Anzeichen einer Elitenbildung durch materielle und politische Versorgung. Ganz offen gab die FIDESZ-Führung zu, sie wolle ein Gegen-Netzwerk installieren, da man mit der zurückgekehrten sozialistischen Nomenklatura nicht friedlich zusammenleben könne und es einer Abgrenzung bedürfe, um ihren Einfluß in der Gesellschaft einzudämmen.²⁷²

Der Opposition und den Gewerkschaften wurde mit einer ausnehmend konfrontativen Politik begegnet. In der Europapolitik schlug Orbán „eurorealistische“ Töne an, aber im Gegensatz zum tschechischen Politiker Václav Klaus waren diese mit einem kulturellen Unterton versehen. Schließlich war es das Tempo der Beitrittsverhandlungen, die den pragmatischen Ministerpräsident am meisten störte. Seiner Meinung nach war Ungarn schon beitriffsfähig. Darüber hinaus hatte er natürlich auch ein eigenes vitales politisches Interesse daran, die Verhandlungen noch vor der Wahl 2002 abzuschließen.²⁷³

Der Wahlkampf 2002 leitete den bisher letzten Schritt in der Entwicklung von FIDESZ ein, nämlich den der gesellschaftlichen Mobilisierung und des nationalen Alleinvertretungsanspruches. Inzwischen unbestritten die führende Kraft im konservativen Lager, machte sich die Parteispitze Hoffnungen auf die absolute Mehrheit. Die Ergebnisse der ersten Wahlrunde beendeten die Spekulationen, denn die MSZP hatte überraschend mehr Stimmen erhalten. Die wechselhafte Strategie von FIDESZ um die politischen Mitte war nicht in dem geplanten Umfang erfolgreich gewesen. Schon im Februar 2000 hatte Orbán den Parteivorsitz an Mitbegründer László Kövér abgegeben, der für seine scharfe, konfrontative Art bekannt ist und dadurch den

²⁷² Vgl. Bauer 2002: 798-800; Vetter 2002: 809, 812.

²⁷³ Vgl. o. V. FAZ 2001j; o. V. FAZ 2001d.

nahezu genauso polarisierenden Ministerpräsident gemäßigter erscheinen lassen sollte. Nur 15 Monate später folgte ihm Bildungsminister Zoltán Pokorni auf das Amt. Pokorni gehörte zwar nicht dem engeren Führungskreis um Orbán an, galt aber als Mann des Ausgleichs. Durch ihn, in Verbindung mit dem energischen Ministerpräsidenten und dem neuen Vizeparteivorsitzenden Kövér als Wahlkampfleiter, sollte FIDESZ für alle Wählerschichten attraktiv werden.²⁷⁴ Vor der zweiten Wahlrunde wollte FIDESZ mit schriller Demagogie und emotionaler Mobilisierung gegenüber der MSZP aufholen. Die Vereinnahmung von nationalen Symbolen, die Organisation von Massenkundgebungen und die Selbstdarstellung als alleiniger rechtmäßiger Repräsentant der Nation wurde ab diesem Punkt endgültig zu einem festen Bestandteil von FIDESZ, auch für die Zeit nach der Wahl. Der Versuch, die ganze Gesellschaft gegen die Sozialisten in Stellung zu bringen spaltete nachträglich die ungarische Bevölkerung, Wahlsieger wurde aber doch der zurückhaltend auftretende MSZP-Kandidat Medgyessy.

Nach dem Ende des Wahlkampfes verfolgte FIDESZ weiterhin die selbe Rhetorik, offensichtlich wurde ein andauernder Zustand des politischen Kampfes angestrebt. Auch die Partei selbst wurde weiter umgebaut: Die von der Parteiführung als Hindernis empfundene und teilweise verfilzte Regionalebene wurde zugunsten einer zentralisierteren Struktur entmachtet. Dadurch dehnte die Parteizentrale ihre Kontrolle bis auf die Wahl von lokalen Vorsitzenden aus. Eine Rebellion war nicht zu erwarten, denn viele Anhänger waren seit der Regierungszeit mit gut abgesicherten Positionen versorgt, so daß FIDESZ weiterhin als Sammelbecken für alle Rechtsparteien funktioniert. Die Einführung der Möglichkeit einer Doppelmitgliedschaft bei FIDESZ und MDF soll offensichtlich das Abwerben von Anhängern des Juniorpartners unterstützen.

Eine erneute Namensänderung folgte im Mai 2003, aus FIDESZ-Ungarische Volkspartei wurde FIDESZ-Ungarisches Bürgerbündnis (FIDESZ-Magyar Polgári Szövetségs, FIDESZ-MPSZ), passend zu der Ankündigung von Orbáns, den Aufbau einer außerparlamentarischen Bewegung voranzutreiben.²⁷⁵ Neue „Bürgerkreise“ und der „Bund für die Nation“ wurden gegründet. In den Bürgerkreisen sollen sich Funktionäre, Anhänger und Sympathisanten engagieren und die Parteipolitik in die Öffentlichkeit bringen. Insgeheim hofft die FIDESZ-Führung aber auch, durch sie neue

²⁷⁴ Auf dem Parteitag im Februar 2000 wurde auch der Beitritt von FIDESZ-MPP als assoziiertes Mitglied zur Europäischen Volkspartei (EVP) beschlossen. Bis dahin war die Partei noch Mitglied der Liberalen Internationale gewesen. Vgl. Rüb 2001b; Duchac 2000b; Duchac 2001d.

²⁷⁵ Vgl. Bauer 2002: 801; o. V. FAZ 2002e; Weigelt 2003c; Weigelt 2002.

Aktivisten zu rekrutieren. Das war wichtig geworden, weil inzwischen die auf ihren eigenen Vorteil bedachte mittlere Ebene der Partei die Aufstiegschancen innerhalb von FIDESZ gegenüber den Neuzugängen blockierten. Der Bund der Nation besteht aus 16 Personen des öffentlichen Lebens mit der Aufgabe zur Bewahrung der nationalen Werte. Beide Foren arbeiten mit der Parole „Vorwärts Ungarn!“ (Hajrá Magyarország) und haben die italienische *Forza Italia* zum Vorbild für eine rechte Volksbewegung. Orbán, der seit der Wahl ohne offizielles Amt war, trat im Juli 2002 die Nachfolge von Parteivorsitzenden Pokorni an.²⁷⁶

Die FIDESZ hat sich auf eine konfrontative Oppositionszeit eingerichtet und möchte die Polarisierung innerhalb des politischen Systems aufrechterhalten. Die hartnäckige Beständigkeit mit der Orbán das Ziel eines Regierungswechsels verfolgt sowie seine unbestrittene Führung innerhalb der Partei und im rechten Lager wird die Blockbildung noch weiter verstärken. Der Politikstil von FIDESZ stellt für die ungarische Politik eine schwere Hypothek dar. Der ausgesprochen starke Gegensatz zu der konsensorientierten Phase während der frühen Wendejahre und der Regierungszeit der MSZP bereitet einer politischen Kultur mit negativen Merkmalen den Weg.

KDNP, FKgP und MIÉP – Die Opfer der Konsolidierung des rechten Lagers

Mit der strategischen Entwicklung des Bundes der Jungen Demokraten (Fiatal Demokraták Szövetsége, FIDESZ) in eine bürgerliche national-konservative Partei unter Victor Orbán ging parallel der politische Abstieg aller anderen Parteien des rechten Lagers einher. Neben dem Ungarischen Demokratischen Forum (Magyar Demokrata Fórum, MDF), das de facto nur aufgrund einer Wahllistenallianz existiert, waren es insbesondere die Unabhängige Kleinlandwirtpartei (Független Kisgazdapárt, FKgP), die Christlich-Demokratische Volkspartei (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP) und die Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP), auf deren Kosten sich FIDESZ als „Catch-all-Partei“ rechts von der Mitte etablieren konnte. Nach und nach verloren alle drei Gruppierungen nicht nur ihre grundsätzlichen Agenden an FIDESZ, sie mußten auch ein kontinuierliches Abwerben ihrer Führungskräfte und Aktivisten hinnehmen. Daneben trugen auch

²⁷⁶ Pokorni trat freiwillig zurück, als bekannt wurde, daß sein Vater während der kommunistischen Herrschaft für den Geheimdienst gearbeitet hat. Dieser Rücktritt war eher als Manöver zu verstehen, Ministerpräsident Medgyessy moralisch unter Druck zu setzen, da kurz nach der Parlamentswahl seine Vergangenheit als Mitarbeiter im Auslandsgeheimdienst an die Öffentlichkeit gelang. Medgyessy gab seine Tätigkeit zu, lehnte aber einen Rücktritt seinerseits ab, da er nur im Interesse des ungarischen Staates gehandelt habe. Vgl. o. V. FAZ 2002e; Olt 2002c; o. V. FAZ 2002i.

Korruptionsvorwürfe und Parteispaltungen maßgeblich dazu bei, daß inzwischen keine mehr von ihnen in der Nationalversammlung vertreten ist.

Die KDNP war ursprünglich eine Partei, die traditionelle christliche Wertvorstellungen vertrat und der Repräsentation ihrer Weltanschauung Priorität gegenüber konkreten politischen Zielen einräumte. Trotz des Anspruches, nicht für eine bestimmte gesellschaftliche Klasse Politik betreiben zu wollen, war eine Unterstützung des Katholizismus unverkennbar. Die Wählerschaft stammte aus verschiedenen gesellschaftlichen Kreisen, wie z. B. der Mittelschicht und dem Kleinbürgertum, wurde aber besonders von der älteren, ländlichen Bevölkerung bevorzugt. Neben der christdemokratischen Grundeinstellung, besaß die KDNP auch konservativ-nationale bis christlich-soziale Strömungen. Das Parteiprogramm sprach sich dementsprechend für eine soziale Marktwirtschaft, starke soziale Sicherungssysteme und den Schutz von Familien und der Mutterschaft aus sowie für die Unterstützung von Konfessionsschulen.²⁷⁷

Sie war ein natürlicher Verbündeter des MDF und trat der Regierung Antall als loyaler, moderater und unauffälliger Koalitionspartner bei. Erst gegen Ende der Regierungszeit hat sich die KDNP vom MDF emanzipiert, wohl auch um sich enttäuschten konservativen Wählern als Alternative anzubieten. Davor waren erste innerparteiliche Konflikte aufgetreten, insbesondere hinsichtlich des Umfangs anti-kommunistischer Maßnahmen in der Regierungspolitik.

Bei der Wahl 1994 konnte die KDNP die Anzahl ihrer Wählerstimmen halten und gewann sogar zu ihren 21 Parlamentssitzen einen dazu. Nachdem im Juni 1994 der national-konservative György Giczy den Parteivorsitz vom gemäßigteren László Surján übernahm, begannen die Spannungen weiter zuzunehmen. Giczy wollte die Partei durch populistische Maßnahmen und eine verstärkt nationale Rhetorik einer größeren Zahl von Wählern öffnen. Er gab der Annäherung an die FKgP den Vorzug gegenüber dem „Bürgerbund“, einer Wahlkoalition mit FIDESZ und MDF, die schon auf kommunaler Ebene erfolgreich angetreten war, und wäre sogar zu einer Zusammenarbeit mit der rechtsradikalen MIÉP bereit gewesen, wenn er nicht durch die Moderaten innerhalb der Partei daran gehindert worden wäre. Die gemäßigteren Konservativen und christlich-sozialen Mitglieder der Partei, die in der Parlamentsfraktion die Mehrheit besaßen, waren für ein Zusammengehen mit dem rechts-liberalen Ableger des MDF, der

²⁷⁷ Vgl. Matthes 1999: 129; Pittaway 1994: 202; Körösiényi 1997: 162.

Ungarischen Demokratischen Volkspartei (Magyar Demokrata Néppárt, MDNP), konnten sich aber in der Parteiführung nicht durchsetzen.²⁷⁸

Als im Juni 1997 die umstrittene Wiederwahl von Giczy erfolgte, kam es zum offenen Bruch und der gemäßigte Teil der Fraktion formierte sich unter der Führung von Surján als Christdemokratische Allianz neu. Die ungarische Kirche entzog daraufhin der KDNP und Giczy ihre Unterstützung. Während ihre restlichen Abgeordneten den Fraktionsstatus verloren und seit den Wahlen von 1998 nicht mehr im Parlament vertreten sind, erlangte die Christdemokratische Allianz durch ein Wahlbündnis sichere Listenplätze auf der Landesliste von FIDESZ und ging später faktisch in dessen Parlamentsfraktion auf.²⁷⁹

Die FKgP war eine Partei, die mit populistisch-nationalistischem Parolen für die Partikularinteressen der ländlichen Bevölkerung eintrat. Sie konnte als einzige wichtige Partei in Ungarn auf eine vorkommunistische Vergangenheit zurückgreifen. Dominiert durch den autoritären und diktatorischen Parteivorsitzenden József Torgyán, hat die Kleinlandwirtpartei mehrmals ihre politische Unberechenbarkeit bewiesen. Die kompromißlose Politik der frühen 90er Jahre wich später einem Opportunismus, der schließlich in einer Regierungsbeteiligung mit ausgeprägter Selbstbedienungsmentalität mündete. Der Koalition mit FIDESZ, in der Torgyán durch Ministerpräsident Orbán zumindest oberflächlich domestiziert wurde, folgte der Verlust der Popularität, die (erneute) Parteispaltung, und letztendlich das Verschwinden von der politischen Bühne nach den Wahlen in 2002.

Der innerparteiliche Konflikt der FKgP wurde schon früh deutlich in der Machtübernahme des ehemaligen Fraktionsführers Torgyán, der 1991 seine Wahl zum Parteivorsitzenden durchsetzen konnte. Der Wechsel an der Führungsspitze stand für die Dominanz der neuen Mitglieder über die alten Nachkriegsaktivisten und wurde durch ein neues Statut, das Torgyán diktatorische Befugnisse verlieh, noch weiter zementiert. Die große Leitlinie der FKgP war immer die Rückgabe des durch die Kommunisten enteigneten Landbesitzes gewesen, später kamen europabezogene Themen wie das Verbot von Landverkäufen an Ausländer und die Koppelung einer EU-Mitgliedschaft an erhöhte landwirtschaftliche Subventionen aus Brüssel hinzu. Obwohl ausgesprochen euroskeptisch, nahm die Parteiführung die EU-Mitgliedschaft als eine

²⁷⁸ Vgl. Körösenyi 1997: 136; Grotz 2000: 263; Matthes 1999: 129-130.

²⁷⁹ Die ursprüngliche Wahl um den Parteivorsitz gewann im Dezember 1996 der gemäßigtere Kandidat Zsolt Semjén. Daraufhin ließ Giczy gerichtlich die Wahl annullieren und konnte sich bei der Wiederholung im Juni 1997 mit 133 zu 102 Stimmen knapp durchsetzen. Vgl. Lomax 1999: 117; Grotz 2000: 265; Matthes 1999: 130; o. V. RFE/RL 1997b.

strategische Option wahr und positionierte sich als Verfechter ungarischer Interessen. Laut Parteiprogramm sollte eine härtere Gangart gegenüber Brüssel und substantielle Direkttransfers Ungarns internationalen Einfluß erhöhen. Die restliche Programmatik beruhte auf einer national-christlichen, anti-kommunistischen und anti-liberalen Einstellung.²⁸⁰

Als drittgrößte Fraktion trat die FKgP mit ihren 44 Sitzen der konservativen Regierungskoalition bei, verließ diese aber wieder im Februar 1992, als deutlich wurde, daß Ministerpräsident Antall die Maximalforderung in Bezug auf die Reprivatisierung enteigneten Bodens nicht mittragen würde. Da viele der FKgP-Abgeordneten weiterhin die Regierung unterstützten, wurden 33 von ihnen auf Willen von Torgyán und der Führungsspitze aus der Partei ausgeschlossen. Trotz der Konkurrenz durch die hierdurch neu entstandenen Parteien, konnte sich Torgyáns FKgP durchsetzen und schaffte 1994 mit 26 Sitzen als einzige Bauernpartei den Einzug ins Parlament. Während ihrer Oppositionszeit fällt die FKgP durch ihre destruktive, radikal-oppositionelle Art auf und war sogar zwischenzeitlich stärkste Partei in den Umfragen und galt als zukünftiger Anführer des konservativen Lagers, wurde dann aber in den zwei Jahren bis zur Wahl 1998 von FIDESZ überflügelt.²⁸¹

Schon im Vorfeld zur anstehenden Wahl hatte sich die FKgP-Führung um ein zivilisierteres Image bemüht. So wurden jüngere und gebildete Personen aus dem ehemaligen MDF-Umfeld rekrutiert und die wegen antisemitischer Äußerungen aufgefallene Vizevorsitzende Agnes Nagy Maczó ihres Amtes enthoben. Auch nach der Wahl gab sich Torgyán relativ gemäßigt, trotz der Tatsache, daß es ohne die FKgP keine konservative Regierungsmehrheit geben konnte. Die Koalition zwischen FIDESZ, MDF und FKgP kam schnell zustande: Torgyán konnte sich zwar mit seiner Forderung nach stärkerem Einfluß in der Außen- und Europapolitik nicht durchsetzen, erhielt aber das Bestimmungsrecht für den nächsten Staatspräsidenten. Das Letzteres nur eine Strategie von Orbán war, den Zusammenhalt der Koalition mit dem unberechenbaren Torgyán zumindest bis zur Präsidentenwahl 2000 zu sichern, zeigte sich als dieser nach einer persönlicher Unterredung mit dem Ministerpräsidenten wieder Abstand vom Amt des Präsidenten nahm, kurz bevor der neue Präsidenschaftskandidat nominiert werden sollte.²⁸²

²⁸⁰ Vgl. Matthes 1999: 130; Widmaier 1999: 102; Batory 2002a: 532; Batory 2001: 15-16.

²⁸¹ Vgl. Grotz 2000: 244, 248, 260, 264; Körösenyi 1997: 173; Pitaway 1994: 231.

²⁸² Vgl. Matthes 1999: 131; Lomax 1999: 123; o. V. FAZ 1998e; o. V. FAZ 1998f; Duchac 2000c.

Das letzte Kapitel der FKgP wurde aufgeschlagen, als sich die Bändigung durch Orbán, aber auch Torgyáns Umgang mit Regierungsverantwortung, in den Umfragewerten niederschlug. In der Regierungsarbeit behielt stets FIDESZ die Oberhand und beraubte die FKgP ihrer Wahlthemen, indem Orbán sie auf die eigene Agenda setzte. Darüber hinaus zerstörten die vielen Korruptionsfälle, in die Torgyán auch persönlich verwickelt war und als Konsequenz sein Ministeramt aufgeben mußte, die Popularität der Kleinlandwirtepartei. Als die Partei in den Umfragen unter 5% fiel, formierte sich Widerstand innerhalb der FKgP gegenüber ihrem Vorsitzenden, der inzwischen zum unpopulärsten Politiker Ungarns geworden war. Torgyáns Versuch, das Problem durch weitreichende Parteiausschlüsse, einschließlich der Absetzung der gesamten Fraktionsführung, zu lösen, gelang nicht. Während er auf dem Parteitag bestätigt wurde, wählten die Mitglieder des selbsternannten Reformflügels mit knapp einem Drittel der ursprünglichen Delegierten Zsolt Lányi zum Vorsitzenden. Die FKgP hatte sich gespalten und beide Gruppierungen stritten sich während des Wahlkampfes um die juristische Nachfolge, während sich Orbán heraushielt und mit beiden Seiten kooperierte. Bei der Wahl 2002 schafften weder Torgyáns FKgP, noch ihre Abspaltung den Einzug in die Nationalversammlung.²⁸³

Die MIÉP wurde im Juli 1993 von extrem nationalistischen Politikern um István Csurka gegründet, nachdem dieser aus dem MDF ausgeschlossen wurde. Erst repräsentierte die MIÉP den ehemaligen nationalistisch-populistischen Flügel des MDF, entwickelte sich aber zunehmend zur wichtigsten rechtsextremen Partei Ungarns, obwohl ihr der Einzug ins Parlament nur während der Legislaturperiode von 1998-2002 gelang. Csurka ist Vorsitzender, autokratische Führungspersönlichkeit und ideologischer Kopf der Partei in einer Person. Sein 1992 erschienenenes neofaschistisches Manifest legt seine politische Ideen dar und ist Grundlage für das Parteiprogramm der MIÉP, daß ein unabhängiges, kulturell unverfälschtes und über Staatsgrenzen hinweg vereintes ungarische Volk propagiert. Die Programmatik besteht aus nationalistisch, antiwestlich, antisemitisch und ethnozentrischen Versatzstücken. So fordert die MIÉP das Ende der Amerikanisierung und Globalisierung, wie auch den dadurch entstehenden Werteverfall. Das Hervorheben eines kulturellen Wettkampfes der Nationen, ausgeprägter Wohlfahrtschauvinismus und die Verwendung von Sinti und Roma als gesellschaftliche Sündenböcke sind weitere Elemente in der Politik der Wahrheitspartei. Ein EU-Beitritt Ungarns wird auf absehbare Zeit nicht akzeptiert, da dies nicht nur einer

²⁸³ Vgl. Rüb 2001a; Rüb 2001c; Duchac 2001b; Duchac 2001c.

Kolonisierung gleichkomme, sondern auch in Form der Schengengrenze ungarisches Siedlungsgebiet durchschneiden würde. Ablehnung der NATO-Mitgliedschaft und Grenzrevisionen mit den benachbarten Staaten runden die Programmatik außenpolitisch ab.²⁸⁴

In der Tagespolitik positionierte sich Csurka im Windschatten von FIDESZ und betrieb eine Anbiederung gegenüber der konservativen Regierung, wohl auch in der Hoffnung, von Orbán für eine zukünftige Koalition in Betracht gezogen zu werden. Die MIÉP hatte zuvor schon selbstständig in der zweiten Wahlrunde von 1998 ihre Kandidaten zugunsten von FIDESZ zurückgezogen und erklärt, sie würde eine rechte Regierung im Parlament unterstützen. Während ihrer anschließenden Zeit als Parlamentsfraktion betrieb die Wahrheitspartei keine nennenswerte Oppositionspolitik, sondern versuchte eher die politische Isolierung zu überwinden, dabei aber die Unterstützung durch ihre Wähler aufrecht zu erhalten. So bewegte sich Csurka beim Thema EU in Richtung Mainstream-Parteien, indem er einen Beitritt in 10 oder 20 Jahren nicht mehr generell ausschloß. Später unterzeichnete die MIÉP sogar die Parlamentsdeklaration für eine zügige Mitgliedschaft und warb im Wahlkampf 2002 für eine Koalition mit FIDESZ. Orbán hingegen ging einer direkten Annäherung aus dem Wege, schloß aber eine Zusammenarbeit auch nicht explizit aus.²⁸⁵

Die MIÉP hatte schon 1998 ihr Wählerpotential voll ausgeschöpft, konnte 2002 nicht mehr daran anknüpfen und scheiterte schließlich an der Fünf-Prozent-Hürde. Die Wahlbeteiligung war aufgrund des von FIDESZ initiierten Kulturkampfes außergewöhnlich hoch gewesen und überlagerte darüber hinaus die Rhetorik von Politikern wie Csurka. Mit der außerparlamentarischen Existenz vertraut, versucht die MIÉP seitdem die Rückkehr ins politische Leben. Ein solcher Anknüpfungspunkt scheinen die von FIDESZ neu gegründeten „Bürgerkreise“ zu sein, die vermehrt von Csurka-Anhängern besucht werden, um sie für ihre eigenen Zwecke zu Instrumentalisieren und durch die Hintertür Zugang zur konservativen Elite zu finden.²⁸⁶

²⁸⁴ Der Name der Ungarischen Wahrheits- und Lebenspartei ist ein Bezug auf populistische Schriftsteller der Zwischenkriegszeit, die das traditionelle Bauerntum und die völkische Lebensweise als Quelle der ungarischen Seele hervorhoben. Vgl. Bock 2002: 284-286; Beichelt 2001: 45; Batory 2001: 14-15.

²⁸⁵ Vgl. Lomax 1999: 121; o. V. FAZ 1998h; Batory 2002a: 532; Rüb 2001b; Bock 2002: 292.

²⁸⁶ Vgl.: Olt 2002c.

4. Akteursverhalten in der Innenpolitik: Leitlinien und europäischer Bezug

Nach dem Vollzug der Regimewechsel zu demokratischen Systemen traten die ehemals oppositionellen Kräfte in den für sie neuen, gegenseitigen politischen Wettstreit, der um verschiedene Themen geführt wurde: Umbau der Wirtschaft, Selbstverständnis der Nation, außenpolitische Sicherheit, gesellschaftliche Konfliktlinien und nicht zuletzt der Umgang mit den Nachfolgern der ehemaligen kommunistischen Staatsparteien. Parallel zum Voranschreiten des Beitrittsprozesses und dem Eintritt in die aktive Verhandlungsphase mit der Europäischen Kommission gewann das EU-Thema für die Politikgestaltung an Bedeutung: Bei der argumentativen Untermauerung der eigenen Politikansätze, bei den Auseinandersetzungen im Wahlkampf und schließlich bei den Koalitionsverhandlungen. So sahen sich die Akteure gezwungen, in Hinblick auf europäische Themen Position zu beziehen (wenn sie es nicht schon aufgrund von strategischen oder weltanschaulichen Gründen selbst auf die politische Tagesordnung brachten). Nach und nach inkorporierten alle Parteien die Frage nach der EU-Mitgliedschaft stärker in ihre Programmatik und machten es dadurch zu einem Baustein ihrer Agenda.

In diesem Zusammenhang bildete sich ein Dreieck aus dem Bekenntnis für oder gegen eine EU-Mitgliedschaft, den allgemeinen Zwängen der Realpolitik und den politischen Möglichkeiten der einzelnen Akteure, Entscheidungen in ihrem Interesse herbeizuführen. Es darf nicht vergessen werden, daß – unabhängig von den programmatischen und persönlichen Ambitionen – das übergeordnete Ziel jedes Akteurs nicht der Beitritt seines Landes in die EU war, sondern der Machterhalt bzw. Machtgewinn in der innenpolitischen Arena. Inwieweit sich dies mit dem institutionellen Wandel und den Beitrittsbemühungen deckte oder sogar erst begründete wird in den sich anschließenden Abschnitten ergründet. Es folgt – geordnet nach Legislaturperioden – ein chronologischer Ablauf der innenpolitischen Ereignisse in Polen, Tschechien und Ungarn, mit besonderem Augenmerk auf den institutionellen Wandel und unter Einbindung der explizit erkennbaren EU-bezogenen Komponenten der Politikgestaltung.

4.1 Polen

4.3.1 Der Versuch der SLD, die ideologische Kluft durch die Westanbindung zu überwinden (1993-1997)

Die Legislaturperiode 1993-1997 war durch drei Merkmale gekennzeichnet: a) ehemalige kommunistische Politiker übernahmen zum ersten Mal seit der Wende Regierungsverantwortung und beabsichtigten, die ideologischen Gräben zu überwinden, b) die strukturellen Defekte der kleinen Verfassung wurden gegen den Widerstand von Wałęsa, der eine Präsidialdemokratie anstrebte, überwunden, und c) die politische Rechte organisierte sich von außerhalb des Parlaments zu einem geschlossenen Block, in dem der Euroskeptizismus ein Element der gemeinsamen Weltanschauung darstellte.

Tabelle 1: Wahlen zum polnischen Sejm 1993

Wahlbeteiligung 52%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
SLD	20,4%	171
UP	7,3%	41
PSL	15,4%	132
UD	10,6%	74
KPN	5,8%	22
BBWR	5,4%	16
deutsche Minderheit	0,7%	4
andere	40,2%	0
Sitze gesamt		460

Am 19.09.1993. Quelle: Lewis 2000; Siaroff 2000.

Die Wahlen im September 1993 ergaben einen massiven Linksruck in Polen. Auf die drei linken Parteien Demokratische Linksallianz (SLD), Arbeitsunion (UP) und Polnische Bauernpartei (PSL) entfielen 344 der 460 Parlamentssitze. Die Rechte war nur noch mit zwei Parteien, der nationalistischen Konföderation für ein Unabhängiges Polen (KPN) und dem von Wałęsa als „Präsidentenpartei“ gegründeten Parteilosen Block für die Unterstützung von Reformen (BBWR) vertreten und mit 38 Sitzen politisch bedeutungslos. Wahlsieger mit den meisten Sitzen wurde die SLD, obwohl sie nur 20,4% der Stimmen erhielt. Dieses unproportionale Ergebnis kam trotz Verhältniswahl zustande, weil 40% aller abgegebenen Stimmen auf Parteien entfielen waren, die die Fünf-Prozent-Hürde nicht überwunden hatten. Die hohen sozialen Kosten der ersten Transformationsjahre sowie die falsche Einschätzung der politischen Situation durch die Rechte hatten zu diesem Ergebnis geführt. Sie war überzeugt gewesen, daß die post-kommunistischen Parteien allein durch ihr historisches Stigma nicht in der Lage seien, die Wahl zu gewinnen und hatten deswegen allen Wahlprognosen keinen großen Glauben geschenkt und daher es auch nicht für

notwendig erachtet, sich zu größeren Wahlbündnissen zusammenzuschließen (siehe Tabelle 1).²⁸⁷

Die SLD, die bisher als politischer Aussätziger behandelt worden war, hatte einen demokratischen Vertrauensvorschuß erhalten, und Parteichef Aleksander Kwaśniewski war sich der Chance bewußt, die post-kommunistische Sozialdemokratie in Polen aus ihrer politischen Isolation zu führen. Der Schlüssel sollte ein öffentliches Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie, Marktwirtschaft und zur Westanbindung Polens sein, die sich in dem Bestreben einer NATO und EU-Mitgliedschaft manifestieren sollte – im Idealfall herbeigeführt durch aktive Vorarbeit einer SLD-Regierung. Im November 1993 brach Kwaśniewski formal mit der Vergangenheit, indem er sich im Sejm bei den Opfern des kommunistischen Regimes entschuldigte, wohl wissend, daß das Post-Solidarność-Lager nur auf eine Gelegenheit wartete, die Regierungspartei, die im Grunde nur 20% der Wahlberechtigten repräsentierte, mit ihrem historischen Erbe zu konfrontieren.²⁸⁸

Trotzdem lehnten die Demokratische Union (UD), die einzige im Sejm vertretene liberale Partei, wie auch die UP eine Koalition ab, so daß der SLD, die sich eigentlich durch die Heranführung Polens and die EU profilieren wollte, nur die euroskeptische und eher reformfeindliche PSL als Koalitionspartner zur Verfügung stand. Der Versuch Kwaśniewskis, durch eine Mitte-Links-Koalition den Konflikt zwischen den alten und neuen politischen Eliten zu entschärfen, war fürs erste mißlungen, blieb aber weiterhin ein Leitmotiv der SLD. Um den Befürchtungen über eine mögliche Wiederherstellung des Sozialismus entgegenzuwirken, trat die SLD den Posten des Ministerpräsidenten an den Vorsitzenden des kleineren Koalitionspartner PSL, Waldemar Pawlak, ab, sicherte sich jedoch das wichtige Finanzministerium und ein Vetorecht in der Wirtschaftspolitik. Kwaśniewski trat nicht der Regierung bei, sondern blieb im Hintergrund. Die Konflikte mit Wałęsa ahnend, wollte er sich für die nächsten Präsidentschaftswahlen im November 1995 in Stellung bringen, ohne sich in der täglichen Regierungsarbeit politisch zu verbrauchen.²⁸⁹

Diese Entscheidung Kwaśniewskis entwickelte später sich zu einem Merkmal aller politischen Richtungen in Polen: Ministerpräsidenten wurden nicht die Parteiführer, sondern deren Vertraute aus dem Parteiapparat. So blieb die Parteispitze unberührt von Regierungskrisen, da der Ministerpräsident auswechselbar wurde. Die Macht verlagerte

²⁸⁷ Vgl. Wojtaszczyk 1994: 59; Millard 1999b: 23; Markowski 2001: 62.

²⁸⁸ Vgl. Widmaier 1999: 132; Millard 1994: 339.

²⁸⁹ Vgl. Grotz 2000: 157; Millard 1994: 324.

sich von der Regierung bzw. der Parlamentsfraktion in die Parteigremien, in dem die Parteiführung die Kontrolle behielt. Diese Eigenart blieb auch nach der Verfassung von 1997 bestehen, welche die Regierung gegenüber dem Präsidenten und dem Parlament stärkte. Die Konsequenz waren schwache Ministerpräsidenten, die sich erst gegenüber der Partei emanzipieren mußten, um eine eigenständige Politik betreiben zu können. Eine fehlende Hausmacht bedeutete häufig eine Regierungspolitik unter Einfluß von Partikularinteressen von Parteiangehörigen. Das steigende Desinteresse der Öffentlichkeit an der Politik, erkennbar an der schwachen Wahlbeteiligung, ist zum Teil auf die Wahrnehmung von Politik als „Hinterzimmerklüngel“ zurückzuführen.

Die neue Regierung befand sich von Anfang an in einem Spannungsfeld von parteipolitischen Differenzen und einem Präsidenten, der seine Macht ausnutzte, um destruktiv in die Regierungstätigkeit einzugreifen. Wałęsa verstand sich als letzte Bastion des Post-Solidarność-Lagers und der Demokratie gegenüber den sogenannten Wendekommunisten. Darüber hinaus schöpfte er alle juristischen Möglichkeiten seines Amtes aus und war an einer Entwicklung hin zu einer Präsidialdemokratie interessiert. Er setzte geringes Vertrauen in die Effektivität politischer Institutionen und orientierte sich an individuellen politischen Akteuren.²⁹⁰ Obwohl die Regierung, in der Hoffnung auf eine konfliktfreie Zusammenarbeit, Wałęsa erlaubte, die drei „Präsidialminister“ mit seinen eigenen Vertrauten zu besetzen, griff Wałęsa häufig in die Personalpolitik der Regierung ein, um seine Machtposition zu demonstrieren.²⁹¹ So kam die Regierungsarbeit für die SLD-PSL-Koalition zu einem Stillstand, obwohl keine geschlossene parlamentarische Opposition existierte.

Im Januar 1995 trat der ehemalige Berater Wałęsas, Andrzej Olechowski, als Außenminister zurück. Als Gründe nannte er grundlegende Differenzen in der Außenpolitik, insbesondere die fehlende Bereitschaft der Regierung, die Integration in EU und NATO voranzutreiben. Mit Olechowskis Austritt aus der Regierung, den Wałęsa nicht verhinderte, wuchs der öffentliche Druck, dem Präsidenten mehr Kompetenzen in der Außenpolitik zuzubilligen.²⁹² Daß währenddessen die für einen EU-Beitritt notwendigen Wirtschaftsreformen und Privatisierungen nicht vorankamen, störte die PSL nicht, ihre Priorität war der Erhalt des Status Quo in der Landwirtschaft.²⁹³

²⁹⁰ Vgl. Widmaier 1999: 122.

²⁹¹ Vgl. Millard 1999b: 24; Grotz 2000: 158.

²⁹² Vgl. o. V. FAZ 1995b; Ludwig 1995c.

²⁹³ Vgl. Millard 1999a: 204.

Das autoritäre Verhalten Wałęsas steigerte sich mit dem Heranrücken der Präsidentschaftswahlen und dem Voranschreiten des Prozesses der neuen Verfassungsgebung.²⁹⁴ Der Verfassungsentwurf, den Wałęsa einbrachte, wurde vom Parlament nur kurz abgehandelt, da er für den Präsidenten das exklusive Recht vorsah, Ministerpräsidenten nach eigenem Willen zu berufen oder abzusetzen und somit offensichtlich einen Versuch Wałęsas darstellte, die Regierung im institutionellen Gefüge vollends dem Präsidenten zu unterstellen.²⁹⁵ Wałęsa arbeitete danach offen am Rücktritt der Regierung: Er legte ein Veto gegen den von Sejm und Senat beschlossenen Haushalt ein und verzögerte die Zurückweisung, indem er den Haushaltsbeschluß an das Verfassungsgericht weiterleitete, um gemäß dem Wortlaut der Verfassung das Parlament aufzulösen, wenn der Haushalt drei Monate lang unverabschiedet bleibt. Als die Regierung eine Staatsanklage gegen Wałęsa vorbereiten wollte, änderte dieser seine Strategie und schlug den Regierungsparteien vor, dem Haushalt zuzustimmen, falls Pawlak durch einen neuen Ministerpräsidenten ersetzt werden würde. Wałęsa hatte schon zuvor erfolglos Kwaśniewski für dieses Amt vorgeschlagen, um ihn als Konkurrenten für die Präsidentschaftswahlen auszuschalten. Die SLD-Fraktion brachte im März 1995 ein konstruktives Mißtrauensvotum gegen Pawlak ein, und die Regierungskoalition wählte geschlossen Józef Oleksy (SLD) zum neuen Ministerpräsidenten.²⁹⁶

²⁹⁴ Bereits mit der „Kleinen Verfassung“ im Jahre 1992 wurde das Verfahren festgelegt, mit dem die endgültige Verfassung verabschiedet werden sollte. Ein Verfassungskonvent sollte die neue Verfassung vorbereiten. Dem Konvent, in dem die Entscheidungen mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, gehören jeweils 10% beider Parlamentskammern an. Die einzelnen zur Diskussion anstehenden Verfassungsentwürfe konnten von den Konventsmitgliedern (46 Abgeordnete), allen Senatsmitgliedern und dem Präsidenten eingereicht werden. Über die einzelnen Vorschläge sollte dann in der Nationalversammlung, also der gemeinsamen Sitzung von Sejm und Senat, beraten werden und später, wenn der Konvent sich auf einen universellen Entwurf geeinigt haben würde, der Nationalversammlung wieder vorgelegt werden. Weitere Veränderungen müssen hier eine Zweidrittelmehrheit erhalten, genauso wie die Annahme der gesamten Verfassung durch die Nationalversammlung. Anschließend hat der Präsident die Möglichkeit, Veränderungen vorzunehmen, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit durch die Nationalversammlung zurückgewiesen werden können. Für die endgültige Annahme muß wieder eine Zweidrittelmehrheit erreicht und anschließend ein erfolgreiches Referendum durchgeführt werden. Aufgrund von Protesten Wałęsas und der nicht mehr im Sejm vertretenen Post-Solidarność-Parteien beschloß die Regierung, dem Konvent auch Verfassungsentwürfe der vergangenen Legislaturperiode zur Prüfung vorzulegen, Repräsentanten der außerparlamentarischen Parteien in den Konvent aufzunehmen und Verfassungsentwürfe zu akzeptieren, die von mindestens 500.000 Wahlberechtigten unterschrieben worden waren. Nichtsdestotrotz besaßen SLD und PSL gemeinsam eine Zweidrittelmehrheit in der Nationalversammlung. Vgl. Brzezinski 1998: 112-118; Rüb 2001: 190.

²⁹⁵ Vgl. Brzezinski 1998: 114; Millard 1999b: 44.

²⁹⁶ Vgl. Millard 1999b: 24; Rüb 2001: 325-326; Grotz 2000: 159.

Auch mit der neuen Regierung änderte Wałęsa seine Pläne nicht und verkündete „...alles rechtmäßig mögliche zu unternehmen, um das Parlament aufzulösen“²⁹⁷, denn im Falle von Neuwahlen wäre er – paradoxerweise – als Garant für Stabilität wahrgenommen worden. Mit der vorzeitigen Beendigung der post-kommunistischen Regierungszeit hätte er vermutlich zudem seine Stimmen in der anstehenden Präsidentschaftswahl mit Stimmen aus dem rechten Lager erhöhen können.

In den Präsidentschaftswahlen im November spielten europapolitische Ansichten keine größere Rolle: Kwaśniewskis Bekenntnis zur Westintegration Polens wurde nicht angezweifelt, ihm wurde sogar zugetraut, als Korrektiv auf die SLD-Regierung zu wirken, in der immer noch Politiker aktiv waren, die ein gespaltenes Verhältnis zu EU und NATO hatten. Kwaśniewski, wie auch Wałęsa, waren nach irritierenden Aussagen in den frühen 90er Jahren, auf EU-Kurs gegangen.²⁹⁸ Es war mehr die Frage des Politikstils, die beide Kandidaten unterschied: Kwaśniewski war elegant und um einen gesellschaftlichen Ausgleich bemüht, wohingegen Wałęsa altbacken wirkte und für seine konfrontative Politik bekannt war. Ausschlaggebend für die erste Wahlrunde war die Zersplitterung der politischen Lager. Nur die Linke in Form der SLD stand geschlossen hinter ihrem Kandidaten Kwaśniewski, weder die Rechte noch die liberale Mitte konnte sich jeweils auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen. Obwohl rechnerisch die beiden Kandidaten der Mitte zusammen die zweithöchsten Stimmen erhielten, gingen Kwaśniewski und Wałęsa, mit jeweils einem Drittel der Gesamtstimmen, in die Stichwahl. Jetzt überlagerte die moralisch-ideologische Polarisierung alle anderen Faktoren und die Wahl wurde zu einer Abstimmung jenseits von parteipolitischen Zuordnungen oder materiellen Interessen. Das Hauptmotiv der Wałęsawähler war die Verhinderung von Kwaśniewski, dessen Wähler anti-klerikal und sozial-liberal eingestellt waren. Am Ende hatten sich die meisten Wähler, die in der ersten Runde noch für die Kandidaten der Mitte gestimmt hatten, für Kwaśniewski entschieden und ihm zu seinem knappen Sieg über Wałęsa verholfen (siehe Tabelle 2).²⁹⁹

²⁹⁷ Siehe Millard 1999b: 24.

²⁹⁸ Vgl. Millard 1999b: 93. Kwaśniewski hatte früher eine eher skeptische Haltung gegenüber der NATO eingenommen und Wałęsa hatte 1991-1992, mit Unterstützung Olechowskis, für eine EG-2 und NATO-2 als Alternative für eine polnische Einbindung in transatlantische Strukturen geworben.

²⁹⁹ Vgl. Grotz 2000: 164; Rüb 2001: 375ff.; Millard 1999b: 93; o. V. FAZ 1995c.

Tabelle 2: Wahl des polnischen Staatspräsidenten 1995

<i>1. Wahlgang</i>	<i>2. Wahlgang</i>
35,11% - Aleksander Kwaśniewski (SLD)	51,72% - Aleksander Kwaśniewski (SLD)
33,11% - Lech Wałęsa (unabhängig)	48,28% - Lech Wałęsa (unabhängig)
9,22% - Jacek Kuron (UW)	
6,86% - Jan Olszewski (ROP)	

Am 5.11./19.11.1995. Quelle: Matthes 1999.

Die Niederlage von Wałęsa brachte indirekt auch den zweiten Regierungschef der SLD-PSL-Koalition zu Fall. Als mit der Wahl Kwaśniewskis die drei Minister, die von Wałęsa ernannt worden waren, zurücktraten, war eine der letzten Amtshandlungen von Innenminister Andrzej Milczanowski, bei der obersten Militärstaatsanwaltschaft ein Verfahren gegen Oleksy wegen angeblicher Spionagetätigkeit für ausländische Geheimdienste zu beantragen. Er berief sich auf Geheimdienstdokumente, und obwohl Oleksy seine Unschuld beteuerte und das Verfahren später aus Mangel an Beweisen eingestellt wurde, trat er als Ministerpräsident im Januar 1996 zurück. Der Makel des Landesverrats und das schwebende Verfahren waren für Kwaśniewski und die Parteispitze Grund genug, die „Affäre Oleksy“ schnellstmöglich zu beenden, damit der Wahlsieg und die gesellschaftliche Akzeptanz der SLD, die jetzt beide Exekutiven kontrollierte, nicht sank.³⁰⁰

Oleksys Nachfolger wurde Włodzimierz Cimoszewics. Als Mitglied in der SLD, aber nicht der SdRP angehörig, hatte er den Ruf eines gradlinigen Politikers und gehörte wie auch Kwaśniewski zu den Reformern innerhalb der SLD. Während seiner Ministerpräsidentschaft reformierte er die polnische Administration und schuf neue europapolitische Strukturen, um den Beitrittsprozeß zur EU zu beschleunigen, der in den vergangenen Jahren vernachlässigt worden war (siehe Abschnitt 5.1). Mit seiner guten Beziehung zu Präsident Kwaśniewski und der Einbindung der liberalen Opposition wurde auch das Verfahren der neuen Verfassung erfolgreich zu Ende geführt.³⁰¹ Obwohl Kwaśniewski während der Konsultationen von seiner ursprünglichen Meinung bezüglich des präsidentialen Vetos abwich und nun doch seine Macht bewahren wollte, konnte eine Einigung gefunden werden. Vor seiner Präsidentschaft war er der

³⁰⁰ Im Rückblick ist die Affäre Oleksy kein strafrechtliches Problem, sondern eine Frage der politischen Kultur. Obwohl Oleksy schon länger Kontakt zu KGB-Offizieren unterhielt und diese auch nach der Wende nicht beendete, gab es keine Beweise für eine aktive Spionagetätigkeit. Trotzdem ist dieser Umgang für einen demokratisch gewählten Regierungschef höchst fragwürdig. Auf der anderen Seite wirft das zeitliche Zusammentreffen von Wałęsas Niederlage und die Veröffentlichung der Akten einen Schatten auf die Motivation des Innenministers. Um so mehr, als daß Wałęsa sofort Neuwahlen forderte und Oleksy aussagte, er sei kurz vor Beginn der Affäre aufgefordert worden zurückzutreten, falls er die Niederschlagung der Angelegenheit wünsche. Vgl. Bingen 2000: 86; o. V. FAZ 1996a; o. V. FAZ 1996b; o. V. FAZ 1996a.

³⁰¹ Vgl. Millard 1999b: 25.

Meinung gewesen, daß der Sejm für die Zurückweisung des besagten Vetos nur eine einfache Mehrheit benötigen sollte. Inzwischen favorisierte er aber die geltende Zweidrittelmehrheit. Der Verfassungskonvent legte schließlich eine Dreifünftelmehrheit als Kompromiß fest.

Die endgültige Verfassung wurde mit Stimmen der SLD, PSL, UP und der neuformierten UW angenommen und in einem Referendum im Mai 1997 bestätigt. Zuvor hatte die Kirche den Entwurf abgelehnt, da sie kein Abtreibungsverbot und keine Anrufung Gottes in der Präambel vorsah. Die außerparlamentarische Solidarność-Opposition übernahm diese Position und lehnte ihrerseits die Verfassung ab. Der Standpunkt der Opposition war jedoch mehr ideologischer als sachpolitischer Natur, denn die Kritik der Rechten verstummte, als sie im Oktober 1997 die Regierungsverantwortung übernahmen. In der gesamten Verfassungsdiskussion spielte die Neuregelung der Exekutivmacht keine Rolle.³⁰² Die neue Verfassung behob die strukturellen Defekte innerhalb der polnischen Exekutive, die in Verbindung mit ideologisch geprägten Entscheidungen die Regierungstätigkeit seither gelähmt hatte. Die stabilitätsfördernde Auswirkung der Verfassung von 1997 auf die politischen Institutionen wurde später in den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission gelobt.³⁰³

Die Niederlage Wałęsas gegenüber Kwaśniewski war der entscheidende Impuls, der dem rechten Lager deutlich machte, daß es seine Zersplitterung überwinden muß, um die Regierungsmacht zurückzugewinnen. Im Juni 1996 wurde, basierend auf der katholischen Gewerkschaft Solidarność, die Wahlaktion Solidarność (AWS) gegründet. Der Vorsitzende der AWS, Marian Krzaklewski, der auch gleichzeitig der Vorsitzende der Gewerkschaft war, hatte es geschafft, zwei Dutzend rechte Parteien in einer Wahlallianz zu vereinen, deren politisches Spektrum von Liberal-Konservativen über Christdemokraten bis zu National-Katholiken reichte. Die andere rechte Partei, die hoffen konnte, bei den nächsten Parlamentswahlen erfolgreich zu sein, war die Bewegung für den Wiederaufbau Polens (ROP). Programmatisch nahe an der AWS, teilte sie die Ablehnung gegenüber der politischen Linken und der liberalen Mitte, hatte jedoch im Gegensatz zur AWS ein feindseliges Verhältnis zu Wałęsa.³⁰⁴

³⁰² Im Referendum stimmten 56,8% für die neue Verfassung. Die Beteiligung lag bei nur 39,9%. Weil die Regierung die geringe Wahlbeteiligung schon vorhergesehen hatte, hob der Sejm die Klausel auf, die eine Mindestbeteiligung von 50% für ein gültiges Referendum vorsieht. Vgl. o. V. FAZ 1997e; o. V. FAZ 1997f; Rüb 2001: 191; Brzezinski 1998: 125; Bingen 2000: 99.

³⁰³ Vgl. Kommission 2002: 22; und Europäische Kommission 2000a: 15.

³⁰⁴ Vgl. Millard 1999a: 209-211.

Mit der Formierung der Rechten breitete sich in der PSL-Führung die Selbstüberschätzung aus, für zukünftige Koalitionsbildungen, unabhängig vom politischen Lager, unverzichtbar zu sein und erhöhte den Druck auf die SLD. Die Reform der Landwirtschaft war während der letzten Jahre nicht vorangekommen, da die PSL weder eine Strategie besaß, die Erfordernisse, die ein EU-Beitritt verlangte, zu erfüllen, noch wußte, wie sie die unterschiedlichen Interessen von bäuerlichen Kleinbetrieben und marktorientierten Großgrundbesitzern in Einklang bringen sollte. Um als vertrauenswürdig zu gelten, entschied die PSL, alle weiteren Veränderungen in der Agrarpolitik zu blockieren und bewies ihre Unberechenbarkeit, als die Parlamentswahlen näher rückten. Wegen der Frage, ob der polnische Staat den bis dahin üblichen Ankauf von Getreide zu garantierten Preisen beenden sollte, brachte die Bauernpartei einen Mißtrauensantrag im Parlament ein, vermied es aber, ihre eigenen Minister zurücktreten zu lassen und stimmte letztendlich gegen den Antrag, nachdem sich die Koalition auf einen Kompromiß geeinigt hatte.³⁰⁵

4.3.2 Sammelbecken AWS: Bindeglied Euroskeptizismus (1997-2001)

Die Parlamentswahlen vom September 1997 bewiesen, daß die politische Rechte bei der vorherigen Wahl nur aufgrund ihrer Zersplitterung keine Parlamentsrepräsentation erlangt hatte. Obwohl die SLD ihr Ergebnis um 7% auf 27,1% verbessern konnte, gewann die AWS die meisten Sitze mit einem Stimmenanteil von 33,8%, der vergleichbar war mit dem, den alle Post-Solidarność-Parteien zusammen 1993 erhalten hatten. Es gab also keinen politischen Umschwung bei den Wählern, sondern nur eine der abgegebenen Stimmen entsprechende Verteilung der Parlamentssitze, die diesmal nicht verzerrt war durch einen hohen Anteil verschenkter Stimmen an Parteien, die unterhalb der Fünf-Prozent-Marke geblieben waren.³⁰⁶ Der Rest der Stimmen entfiel mit 13,4% auf die Freiheitsunion (UW), die Bauernpartei (PSL) und die Bewegung für den Wiederaufbau Polens (ROP), die mit 7,3% bzw. 5,6% nur knapp in den Sejm gelangt waren (siehe Tabelle 3).

Das vereinende Element aller Post-Solidarność-Gruppierungen innerhalb der AWS war kein gemeinsamer Policy-Ansatz, sondern eine diffuse, ideologisch-moralische Abgrenzung gegenüber der post-kommunistischen Linken. In diesem Selbstverständnis waren Pro-Klerikalismus und, in verschiedenen Schattierungen, Euroskeptizismus

³⁰⁵ Vgl. Widmaier 1999: 133; Millard 1999b: 96; Ludwig 1997b.

³⁰⁶ Vgl. Szczerbiak 1998: 60, 62.

charakterisierend für das politische Verhalten. Der rechte Euroskeptizismus wurde genährt von der Angst, die EU würde durch liberal-sekuläres Gedankengut, Konsumorientierung oder freizügige Gesellschaftsmodelle die polnischen Traditionen gefährden. Es war auch kein Widerspruch, daß viele rechte Parteien die Wiederkehr Polens in die westliche Staatenfamilie wünschten, sei es um eine Re-Christianisierung einzuleiten, und trotzdem die EU als gesellschaftliche Bedrohung empfanden.³⁰⁷ Die Einigkeit, die die AWS zum Wahlsieg geführt hatte, basierte auf keinem gemeinsamen Gestaltungswillen, sondern der Absicht, die SLD von der Macht zu verdrängen. Dementsprechend führte die AWS einen Wahlkampf um moralische Werte, um die Gemeinsamkeiten der AWS-Gruppen hervorzuheben und um über ihr vages und häufig widersprüchliches Wahlprogramm in Bereichen Wirtschaft und Europa hinwegzutäuschen.³⁰⁸

Tabelle 3: Wahlen zum polnischen Sejm 1997

Wahlbeteiligung 48%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
SLD	27,1%	164
UP	X	X
PSL	7,3%	27
UD	(→UW)	
UW	13,4%	60
AWS	33,8%	201
KPN	(→AWS)	
BBWR	(→AWS)	
ROP	5,6%	6
deutsche Minderheit	0,4%	2
andere	12,4%	0
Sitze gesamt		460

Am 21.09.1997. X = Sperrklausel nicht überwunden;
→ = Parteifusion oder Wahlallianz. Quelle: Lewis 2000; Siaroff 2000.

Die inhaltlichen Widersprüche machten die Regierungsbildung problematisch, denn als Koalitionspartner kam nur die Freiheitsunion in Frage. Sie stammte auch vom Solidarność-Lager ab und rechnerisch war nur mit ihr eine Parlamentsmehrheit möglich. Die Ansichten des liberal-konservativen Flügels der AWS, die ca. 20 der 201 AWS-Abgeordneten stellten und die weitgehende wirtschaftliche Reformen und eine liberale Marktwirtschaft befürworteten, deckten sich mit den der UW. Der national-katholische Flügel, einschließlich ihrer exponiertesten Partei Christlich Nationale Vereinigung (ZChN), die 40-50 Abgeordnete stellte, trat zwar nicht als geschlossener Block auf, war

³⁰⁷ Vgl. Millard 1999a: 209-211.

³⁰⁸ Vgl. Szczerbiak 1998: 65-66; Szczerbiak 2001c: 107.

sich aber einig in seiner Ablehnung der UW und ihrer Wirtschaftspolitik. Der Rest der AWS wurde von pragmatischen Zentristen um den Vorsitzenden Marian Krzaklewski dominiert, der ständig daran arbeiten mußte, die verschiedenen Flügel und auch die Koalitionspartner zusammenzuhalten.³⁰⁹

Krzaklewski nahm sich an Kwaśniewski ein Vorbild und wählte Jerzy Buzek zum Ministerpräsidenten, einen bis dahin unbekannten Solidarność-Aktivisten und Chemieprofessor mit Organisationstalent, der die technische Regierungsarbeit erledigen sollte. Krzaklewski, der weiterhin Gewerkschafts- und Parteivorsitzender blieb, übernahm die Führung der Parlamentsfraktion, und wollte sich auf die Präsidentschaftswahl im Oktober 2000 vorbereiten.³¹⁰ Die Koalitionsvereinbarung zwischen der AWS und der UW wurde erst nach langwierigen Verhandlungen unterzeichnet, nachdem die AWS dem Vorsitzendem der UW Leszek Balcerowicz den Posten des Vize-Premiers, des Finanzministers und den Vorsitz des Wirtschaftsausschusses überlassen hatte, durch die er beträchtlichen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik der Regierung haben würde. Der UW-Fraktionsvorsitzende Bronisław Geremek, ein Intellektueller, Historiker und ehemaliger Dissident, wurde Außenminister. Die Besetzung der Schlüsselressorts durch UW-Mitglieder mit internationaler Reputation half der AWS, im Ausland vorhandenen Vorbehalten über einen möglichen euroskeptischen Kurs der neuen Regierung entgegenzutreten. Wegen des Parteienproporzes und auch um den national-katholischen Flügel, welcher überzeugt war, der UW bei den Koalitionsverhandlungen zu weit entgegengekommen zu sein, zu beruhigen, erhielt die ZChN die Führung über die zentralen Regierungsbehörden für die Koordination des EU-Beitritts, das Komitee für Europäische Integration (KIE) und das dazugehörige Büro (UKIE) (siehe Abschnitt 5.1, Seite 209). Ungeachtet dieser programmatisch schwer zu vereinbarenden Regierungskoalition war das Kabinett von Buzek ideologisch ausgewogen, denn es fand sich darin kein einziger Repräsentant der radikalen Rechten, und mit Balcerowicz und Geremek waren sogar zwei überzeugte Pro-Europäer vertreten.³¹¹

Trotz einer Parlamentsmehrheit von 30 Sitzen war die Regierungspolitik der Koalition ein Balanceakt. Schon zu Beginn der Legislaturperiode ermahnte eine Gruppe von 31 national-christlichen Abgeordneten Ministerpräsident Buzek, er dürfe nicht automatisch auf ihre Unterstützung zählen, sondern müsse sich deren Unterstützung abhängig von

³⁰⁹ Vgl. Szczerbiak 1998: 78.

³¹⁰ Vgl. Blondel 2001: 60-61; Grotz 2000: 178.

³¹¹ Vgl. Grotz 2000: 179.

der jeweiligen Sachlage verdienen. Daß der rechte Flügel der AWS nicht besonders berechenbar war und sich verhielt als wäre er nicht Teil der Regierung, zeigte sich nicht nur durch die von ihm ausgehenden verbalen Attacken. Im März 1998 formten 28 AWS Abgeordnete eine eigene parlamentarische „Gruppe zur Verteidigung des AWS Programms“ und drohten mit dem Sturz der Regierung, falls diese ihre Europapolitik und die Dezentralisierungsreform nicht überdenke.³¹² Buzek bewies zwar enormes politisches Talent, indem er es trotz innerparteilicher Fliehkräfte schaffte, die Koalition für zweieinhalb Jahre zusammenzuhalten und ein Fundament für Polens EU-Beitritt zu legen, aber er war nicht der starke Mann in der Regierung. Die Machtzentren lagen beim Koalitionspartner Balcerowicz und dem AWS-Parteivorsitzenden Krzaklewski.³¹³

Der dritte Faktor, der Buzek die Regierungsarbeit erschwerte, war die Kohabitation mit Präsident Kwaśniewski. Die Koalition besaß keine Dreifünftelmehrheit im Sejm und Kwaśniewski wußte dies zu nutzen. Zwar war es nicht die Absicht Kwaśniewskis, die Regierung zu destabilisieren, aber er nutzte subtil seine Machtmittel, um Gesetzesvorhaben seinen eigenen Stempel aufzudrücken.³¹⁴ Kwaśniewski besaß, im Gegensatz zu Wałęsa, einen Sinn für symbolische Politik und die informelle Anwendung von Macht. Er nutzte sein Veto nur, wenn er sich sicher war, daß die Regierung mit eigener Kraft keine Zweidrittelmehrheit zustande bringen konnte und wenn es im Einklang mit der öffentlichen Meinung war, ein Gesetz abzuschwächen oder zu stoppen.³¹⁵

Bis ins Jahr 2000 hatte die AWS-UW-Regierung die bis dahin anstehenden Reformen umgesetzt. Neben der Verwaltungsreform, die die Verwaltungseinheiten in Polen vergrößerte und die auch notwendig gewesen war, um deren Absorptionsfähigkeit von EU-Beihilfen zu erhöhen, wurden zusätzlich eine Renten-, Bildungs- und Gesundheitsreform durchgeführt. Diese Einschnitte halfen, den aufgeblähten und ineffizienten Staatsapparat zurückzudrängen.³¹⁶ Die Auflösung des Reformstaus war aber kein Befreiungsschlag der Koalition, sondern der Beginn ihres Niederganges. Wegen der Steuerreform war die Regierung, wie schon bei der Haushaltsdebatte im November 1998, kurz vor ihrem Scheitern gewesen. Seit der Regierungsübernahme war die AWS-Fraktion erheblich geschrumpft und nun kurz davor, ihre Parlamentsmehrheit

³¹² Vgl. Millard 1999b: 55, 99; Millard 1999a: 214.

³¹³ Vgl. Tewes 2000: 1352; Blondel 2001: 61; Millard 1999b: 27.

³¹⁴ Vgl. Szczerbiak 1999: 89; Millard 1999b: 31.

³¹⁵ Vgl. Szczerbiak 2001b: 83-84; Ludwig 1998b.

³¹⁶ Vgl. Tewes 2000: 1353ff.

zu verlieren. Abgeordnete waren entweder aus der Fraktion ausgeschlossen worden oder waren selbst gegangen, da Krzaklewski häufig die Position der pro-europäischen Reformer innerhalb der Koalition annahm. Aufgrund der technisch schlechten Umsetzung der Reformen litt die Regierung unter sinkender Popularität. Verschiedene AWS-Abgeordnete versuchten dies zu kompensieren, indem sie populistische Gesetzesinitiativen einbrachten oder härter gegenüber dem Koalitionspartner UW vorgingen.³¹⁷ Insbesondere die Feindschaft der National-Katholiken und des Gewerkschaftsflügels der AWS gegenüber der Wirtschaftspolitik der UW wuchs. Im Frühjahr stimmten wiederholt bis zu 25 AWS-Abgeordnete gegen Gesetzesvorhaben der UW und machten es für Balcerowicz unmöglich, eine eigene Politik zu verfolgen. Als es offensichtlich wurde, daß weder Buzek noch Krzaklewski die Fraktionsdisziplin wiederherstellen konnten, verließ die UW die Koalition im Juni 2000. Obwohl offiziell in der Opposition, kündigte Balcerowicz an, die Minderheitsregierung in Angelegenheiten des EU-Beitritts weiterhin zu unterstützen. Außerdem waren sich Balcerowicz und Krzaklewski einig, daß vorgezogene Neuwahlen zu diesem Zeitpunkt einzig dem bürgerlichen Lager schaden würden.³¹⁸

Tabelle 4: Wahl des polnischen Staatspräsidenten 2000

<i>1. Wahlgang</i>	<i>2. Wahlgang</i>
53,9% - Aleksander Kwaśniewski (SLD)	-
17,3% - Andrzej Olechowski (unabh.)	-
15,57% - Marian Krzaklewski (AWS)	-
5,95% - Jarosław Kalinowski (PSL)	-

Am 08.10.2000. Quelle: Lang 2000b.

Die nächste Stufe im Niedergang der AWS war die Präsidentschaftswahl im Oktober 2000: Krzaklewski hatte schon vorher Probleme gehabt, sich von der AWS als Kandidat nominieren zu lassen. Erst mit Hilfe seiner parteiinternen Macht gelang es Krzaklewski, den Wunsch der kleineren AWS-Parteien nach Vorwahlen zu verhindern und seine Nominierung zu erzwingen. In seinem Wahlkampf versuchte sich Krzaklewski als „Eurorealist“ darzustellen, der einen EU-Beitritt befürwortet aber pragmatisch und hart für die Vorteile Polens in einem christlichen Europa Verhandeln will, ganz im Gegensatz zu den Post-Kommunisten, für die, laut Krzaklewski, die europäische Integration ein ideologisches Ziel sei.³¹⁹ Die Prognosen, die Kwaśniewskis Wiederwahl aufgrund seiner ungebrochen hohen Popularität schon in der ersten Wahlrunde

³¹⁷ Vgl. Millard 1999b: 28.

³¹⁸ Vgl. o. V. FAZ 2000f; o. V. RFE/RL 2000h; Tewes 2000: 1362.

³¹⁹ Vgl. Szczerbiak 2001b: 90; Lang 2000d: 3; Szczerbiak 2001a: 10-11.

vorhersagten, behielten Recht. Krzaklewski war mit 15,57% auf den dritten Platz hinter den unabhängigen Kandidaten Andrzej Olechowski abgerutscht (siehe Tabelle 4). Kwaśniewskis zurückhaltender Politikstil, der die Sehnsucht der polnischen Bevölkerung nach Harmonie und Gemeinsinn erfüllte, hatte ihm geholfen, die Wähler der Mitte anzusprechen. In dieser Wahl hatte sich die Konfliktlinie Post-Kommunismus/Post-Solidarność weitaus geringer bemerkbar gemacht, als es Krzaklewski gehofft hatte.³²⁰

Die verheerende Niederlage gab der ZChN, der Konservativen Volkspartei (SKL) und der Allianz der Polnischen Christlichen Demokraten (PPChD) den Anlaß, Krzaklewskis Rücktritt zu fordern. Sie hatten seine Kandidatur von Anfang an nur widerwillig unterstützt und wollten verhindern, daß er weiter seinen Plan verfolgen konnte, die AWS in eine einheitliche Partei zu verwandeln. Der Gewerkschaftsflügel hatte sich inzwischen zur Partei Soziale Bewegung der AWS (RS-AWS) gewandelt und forderte von den kleineren Parteien, ihr zu folgen. Daß Krzaklewski es ablehnte, die Macht abzugeben, beschleunigte die Desintegration des Regierungslagers nur noch mehr. Um sich für die kommende Parlamentswahl besser positionieren zu können, kam es innerhalb der AWS zu massiven Abwanderungen und Abspaltungen. Die SKL kündigte eine politisches Bündnis mit der Bürgerplattform (PO) an, der Olechowski angehörte und aus Abspaltungen der UW und AWS bestand. Neben der PO, war auch die Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) eine neue Gruppierung im Sejm, die sich aus Abgeordneten der AWS rekrutierte. Die AWS war inzwischen auf ein Drittel ihrer ursprünglichen Größe im Parlament geschrumpft und hatte aufgehört, im Wahljahr 2001 Handlungsfähig zu sein.³²¹

4.3.3 Der EU-Beitritt als Überlebensstrategie der Regierung Miller (ab 2001)

Der erwartete Sieg der Demokratischen Linksallianz (SLD) bei den Parlamentswahlen im September 2001 fiel knapper aus als prognostiziert. Mit einem Ergebnis von 41% verfehlte sie die absolute Mehrheit von 231 nur um 15 Sitze (siehe Tabelle 5). Die Regierungsbildung der SLD, die mit der Arbeitsunion (UP) im Vorfeld eine Wahlallianz eingegangen war, stellte den neuen Ministerpräsidenten Leszek Miller vor einige Probleme. Die SLD-Führung hatte gehofft, auf den bisher natürlichen Koalitionspartner im linken Parteispektrum, die Polnische Bauernpartei (PSL),

³²⁰ Vgl. Lang 2000a: 4-5.

³²¹ Vgl. Ludwig 2000; o. V. FAZ 2001h; o. V. FAZ 2001a; Juchler 2001: 1408-1409.

verzichten zu können, da die Erfahrungen aus der ersten gemeinsamen Legislaturperiode 1993-1997 gezeigt hatten, daß die PSL ein unzuverlässiger Partner ist. Besonders in den anstehenden Agrarverhandlungen im Rahmen des EU Beitritts wäre eine Beteiligung der Klientelpartei eine schwere Bürde und könnte das seit langem durch Präsident Kwaśniewski und die letzte SLD-Regierung verfolgte Projekt gefährden: den Beitritt Polens zur EU unter einer post-kommunistischen Regierung. Obwohl die alte Konfliktlinie Post-Kommunismus/Post-Solidarność durch die Abwanderung von Wählern der Mitte zur SLD abgeschwächt schien, verweigerte die liberale Bürgerplattform (PO) eine Regierungszusammenarbeit, schloß jedoch eine parlamentarische Unterstützung in bestimmten Europa-Themen nicht aus.³²² Die Freiheitsunion (UW), die aufgrund der jüngsten parteipolitischen Entwicklung und den europapolitischen Ansichten am ehesten einem Kompromiß mit der SLD zugeneigt hätte sein können, scheiterte an der Fünf-Prozent-Hürde. So blieb Miller nichts anderes übrig, als eine Neuauflage der Koalition mit der PSL anzustreben, jedoch mit der Absicht, diese in Europa-Fragen mehr einzuschränken. Durfte noch 1993 der kleinere Koalitionspartner PSL den Regierungschef stellen, um die Angst vor den Post-Kommunisten zu lindern, mußte diesmal Miller öffentlich Befürchtungen über die Folgen einer Koalition mit der euroskeptischen Partei des Jarosław Kalinowski entgegentreten.³²³

In Anbetracht der Partnersuche der SLD hatte sich – allerdings erfolglos – auch die populistische Protestpartei Selbstverteidigung (SO) selbst als Koalitionspartner ins Gespräch gebracht. Um den medial auffälligen Bauernführer Andrzej Lepper und seine Partei in irgendeiner Weise in die parlamentarische Arbeit einzubeziehen, auch um dadurch den Druck auf die PSL zu erhöhen, wurde er zum stellvertretenden Parlamentspräsidenten gewählt. Im Gegenzug verpflichtete sich die SO, die Regierung im Parlament zu unterstützen. Daß die Politik der Einbindung ein Fehlschlag war, zeigte sich schon nach zwei Monaten, als Lepper wie gewöhnlich mit Hilfe von Polemisierungen und Beleidigungen die Regierungsmitglieder und deren Europapolitik in Mißkredit bringen wollte.³²⁴ Die andere offen anti-europäisch auftretende Partei im

³²² Vgl. Lang 2001a: 2, 5; o. V. RFE/RL 2001j; o. V. RFE/RL 2001s.

³²³ Premierminister Miller sagte im polnischen Fernsehen, Befürchtungen bezüglich der euroskeptischen PSL seien unbegründet und, daß „...perhaps Brussels is a prisoner of various stereotypes, some of which were still partly justified several years ago, but at present the PSL, at least its major part represented by Jarosław Kalinowski, is a modern, European party.“ Siehe o. V. RFE/RL 2001p.

³²⁴ Nachdem er erst Balcerowicz' frühere Europapolitik und dann Außenminister Cimoszewicz's Verhandlungsposition gegenüber der EU scharf angriff und das Parlament als Plattform für seine verbalen Attacken nutzte, wurde er mit Stimmen von SLD-UP, PO und PiS seines Amtes enthoben

Sejm war die Liga der polnischen Familien (LPR). Als Sammelbecken aller National-Katholiken fiel sie hauptsächlich durch ihre populistische Fundamentalopposition auf und versuchte sich über die Ablehnung der polnischen EU-Integration zu definieren.

Tabelle 5: Wahlen zum polnischen Sejm 2001

Wahlbeteiligung 46%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
SLD-UP	41,0%	216
PSL	9,0%	42
SO	10,2%	53
UW	X	X
PO	12,7%	65
PiS	9,5%	44
AWSP	X	X
ROP	(→LPR)	
LPR	7,9%	38
deutsche Minderheit	0,4%	2
andere	9,3%	0
Sitze gesamt		460

Am 23.09.2001. X = Sperrklausel nicht überwunden;
→ = Parteifusion oder Wahlallianz. Quelle: Freudenstein 2001a.

Im Laufe des nächsten Jahres büßte die Regierung Miller rapide an Popularität ein. Ihr wurde angelastet, die sich verstärkende Wirtschaftskrise nicht lindern zu können und häufige Ministerwechsel trugen dazu bei, daß die Koalition immer stärkerem innenpolitischen Druck ausgesetzt war. Die Koalitionäre von der PSL stemmten sich gegen Kompromisse bei den EU Verhandlungen, die Miller bereit war einzugehen, da sie befürchteten, von der erstarkten SO politisch weiter marginalisiert zu werden. Bei den Regionalwahlen im September 2002 hatten SO und LRP auf Kosten von PSL, PO und PiS dazugewinnen können.³²⁵

Darüber hinaus setzte sich die Fragmentierung innerhalb des Sejms, die kurz nach den Wahlen eingesetzt hatte, ungehindert fort. Bis zum Ende 2002 hatten sich ungefähr ein Zehntel der ursprünglichen Abgeordneten zu neuen Parteien zusammengeschlossen, was die Zahl der Parteien von sieben auf dreizehn steigen ließ. Die Regierungskoalition hatte zwar nur 10 ihrer 258 Sitze einbüßen müssen, jedoch wurde das Regieren immer mühsamer.³²⁶ Besonders problematisch wurde das Erlangen der innenpolitischen

und verlor anschließend seine parlamentarische Immunität. Nur die PSL und die LPR enthielten sich der Stimme. Vgl. o. V. RFE/RL 2001q; o. V. FAZ 2001e; o. V. FAZ 2002j.

³²⁵ Die beiden populistischen Parteien gewannen ca. 33% der Sitze in den Wojewodschaftsparlamenten. Vgl. Tewes 2002b.

³²⁶ Die Abspaltungen betrafen vorwiegend die SO und die LRP, aber es waren alle Parteien betroffen und die neuen Splitterparteien deckten das gesamte politische Spektrum ab. Vgl. o. V. RFE/RL 2002c; o. V. RFE/RL 2001m; o. V. RFE/RL 2001d.

Akzeptanz für die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen und die Überzeugungsarbeit für ein positives Votum beim EU-Referendum, welches im Juni 2004 stattfinden sollte. Miller mußte gleichzeitig die PSL hinhalten, sich nicht von der SO populistisch in die Enge treiben lassen und die polnische Kirche überzeugen, die trotz des päpstlichen Aufrufs in der EU eine Gefahr für christliche Werte sah. Dazu kam eine wachsende Entfremdung zwischen Ministerpräsident Miller und Staatspräsident Kwaśniewski. Grund dafür war, daß Miller und die SLD-Führung Einfluß auf die polnische Nationalbank nehmen wollten um kurzfristig die Wirtschaft anzukurbeln. Notenbankchef Balcerowicz und Finanzminister Marek Belka, ein Vertrauter Kwaśniewskis, bestanden dagegen auf solide Staatsfinanzen. Als Belka zurücktrat, weil er anscheinend eine Konfrontation vermeiden wollte, war das Image der SLD als kompetente Technokraten beschädigt.³²⁷ Auch ein ungeklärter Korruptionsskandal und die Tatsache, daß Miller seit Regierungsantritt viele ehemalige PZPR-Kader und Geheimdienstler im Regierungsapparat untergebracht hatte, wodurch sich das Bild einer korrupten und vertrauensunwürdigen Partei in der Öffentlichkeit verstärkte, lief der Vorstellung Kwaśniewskis von einer integeren SLD zuwider.³²⁸

Miller versuchte gegenzusteuern, indem er einen parteiübergreifenden Konsens anstrebte, der die Frage des EU-Beitritts aus dem Parteienstreit heraushalten sollte, um sich eine Schonzeit im Parlament bis zum Ende der Beitrittsverhandlungen zu verschaffen. Die von ihm eingebrachte „Pro-Integrations-Übereinkunft“ unterzeichnete jedoch ausgerechnet der Koalitionspartner nicht. Die PSL stellte sich auf die Seite von PiS, SO und LRP, um nicht weiter von Lepper als Verräter an der polnischen Bauernschaft bezeichnet werden zu können.³²⁹ Die PSL hatte schon seit einiger Zeit Absatzbewegungen weg von der Regierung unternommen: Landwirtschafts- und Vizepremierminister Kalinowski hatte immer feindseliger gegen die von der SLD geplante Landwirtschaftsreform argumentiert und sich verbal häufig auf die Seite der Opposition geschlagen. Ungeachtet dessen, mußte Kalinowski weiterhin alle

³²⁷ Vgl. o. V. FAZ 2002c.

³²⁸ Vgl. o. V. RFE/RL 2003x. Im sogenannten Fall „Rywingate“ kam Ministerpräsident Miller in Verdacht, den Filmproduzenten Lew Rywin zu Adam Michnik, dem Herausgeber der größten Tageszeitung Polens, Gazeta Wyborcza, geschickt zu haben. Rywin soll Michnik ein Angebot von Miller überbracht haben, für die Zahlung von 17,5 Millionen US\$ eine Änderung im Mediengesetz zu erwirken, welche es der Zeitung erlaubt hätte, Fernsehkanäle zu erwerben. Die Untersuchungen konnten keine Beteiligung Millers beweisen, jedoch blieb die Vermutung, Millers politisches Umfeld habe diesen Korruptionsversuch unternommen. Vgl. Tewes 2003a; o. V. RFE/RL 2003i.

³²⁹ Die Übereinkunft wurde unterschrieben von der SLD-UP und der PO. Darüber hinaus beteiligten sich die Splitterparteien Konservative Volkspartei (SKL), Demokratische Volkspartei (PLD), die Polnische Allianz (PP) und die, nicht mehr im Parlament vertretenen, UW und RS-AWS. Vgl. o. V. FAZ 2002a; o. V. RFE/RL 2002g.

Verhandlungsergebnisse Polens mit der EU in der Öffentlichkeit als Erfolg werten, egal wie stark diese von den Forderungen der PSL abwichen, um die eigene Regierungsbeteiligung nicht völlig überflüssig erscheinen zu lassen. Der PSL blieb auch nichts anderes übrig, als ihr klar wurde, daß Miller sie in den Beitrittsverhandlungen mit der EU umging.

Auf dem Kopenhagener EU-Gipfel im Dezember 2002 wurde Polens Beitritt zum April 2004 beschlossen. Dort hatte Miller, in Anwesenheit von Kalinowski, beim Treffen der Staats- und Regierungschefs eine für Polen anscheinend akzeptable Finanzierung der zukünftigen Agrarpolitik ausgehandelt. Der innenpolitische Erfolg währte nur kurz, da im Februar 2003 bekannt wurde, daß die Agrarvereinbarung, in der Form wie sie Miller und Kalinowski nach ihrer Rückkehr als gutes Ergebnis gefeiert hatten, nicht der Realität entsprach.³³⁰ Dies entfachte unter den Bauern starke Proteste, die, mit Unterstützung der SO, für mehr staatliche Subventionen protestierten. Kalinowski befand sich in der äußerst ungünstigen Lage, sich gegen die Bauernschaft stellen zu müssen und eine Politik zu verteidigen, von der er und seine Partei gar nicht überzeugt waren.³³¹ Die PSL sah sich innenpolitisch von der SO in die Enge gedrängt und entschied, mit einer noch härteren Politik gegenüber der SLD wieder den Zuspruch seiner Wähler zurückzugewinnen. Der Höhepunkt war schon nach zwei Wochen erreicht, als Ende Februar 2003 die PSL gegen ein Autobahngebührengesetz stimmte und Miller dies zum Anlaß nahm, die Koalition zu beenden und einer Minderheitsregierung vorzustehen.³³²

Für kurze Zeit schien die Regierung Miller am Ende, insbesondere da Kwaśniewski jetzt offen eine Ablösung von Miller suchte. Miller hatte jedoch nicht die Absicht, sein Amt niederzulegen, zumal ein konstruktives Mißtrauensvotum an der Uneinigkeit der Opposition gescheitert wäre. Der Antrag der LPR für vorgezogene Neuwahlen verfehlte weit die benötigte Zweidrittelmehrheit, da die meisten Parteien ihre derzeitigen Chancen realistisch einschätzen konnten und ein Urnengang nur den populistischen

³³⁰ Vgl. o. V. SZ 2002; o. V. RFE/RL 2002d; o. V. RFE/RL 2002f. Ursprünglich hatte Miller nach dem Kopenhagen Gipfel verkündet, polnische Bauern würden in den Jahren 2004, 2005 und 2006 jeweils Direktsubventionen in Höhe von 25%, 30% und 35% des Niveaus der alten EU-Mitglieder erhalten. Außerdem würden diese Summen zusätzlich noch um bis zu 20% aus dem Strukturfonds aufgestockt und es würde der polnischen Regierung erlaubt werden, die Quote auf 55% bzw. 60% und 65% aus eigenen Mitteln anzuheben. Nachdem sich die polnische Öffentlichkeit an den letztgenannten Maximalzahlen orientiert hatte, offenbarte sich, daß alle Subventionen über 25% auf der Basis der Produktivität berechnet werden sollen und nicht anhand der Größe der Betriebe, wie bis dahin angenommen. Somit war klar, daß die Höhe der Zahlungen weitaus geringer ausfallen würden. Vgl. o. V. RFE/RL 2003y; o. V. RFE/RL 2003j.

³³¹ Vgl. o. V. RFE/RL 2003n; o. V. RFE/RL 2003o.

³³² Vgl. o. V. RFE/RL 2003u; o. V. RFE/RL 2003v; Tewes 2002b.

Parteien helfen würde.³³³ Miller und Kwaśniewski einigten sich auf vorgezogene Neuwahlen im Juni 2004, parallel zu den Europawahlen. Beide beriefen sich auf die Notwendigkeit, in der Zeit zwischen der Unterzeichnung der Beitrittsverträge am 16. April 2003, dem darauffolgenden Referendum im Juni und dem Beitritt im April 2004, die beständige Politik der laufenden Legislaturperiode weiterzuführen. Die Gefahr, ein kurzfristiger Wahlkampf könnte auf dem Rücken des EU-Referendums ausgetragen werden, war ernstzunehmen. Dennoch hoffte Miller, der in der SLD genug Rückhalt besaß, um nicht von Kwaśniewski ausgewechselt zu werden, weiterhin an der Macht bleiben zu können und den EU-Beitritt mit seiner eigenen Person zu verknüpfen.³³⁴ Parallel dazu sicherte sich Miller die Unterstützung einiger Splitterparteien, um einer Parlamentsmehrheit näher zu kommen und versprach der polnischen Kirche, das in Polen geltende Abtreibungsverbot nicht aufzuheben, falls sie ihren Widerstand gegen den EU-Beitritt aufgebe.³³⁵

Nach der Beendigung der Koalition hoffte die PSL, sich mittelfristig in der Oppositionsrolle gegenüber der SO zu stabilisieren. Die SO und die LPR traten offen gegen einen Beitritt ein und starteten Anti-EU Kampagnen. Da Kalinowski wußte, daß er mit dem harten Euroskeptizismus der beiden populistischen Parteien nicht konkurrieren konnte, aber dennoch eine andere Position vertreten mußte als die Regierung, entschied sich die PSL, sich nicht festzulegen, sondern war mit einem pragmatisch-skeptischen Tonfall bemüht, Vor- und Nachteile eines Beitritts darzulegen, um nach dem Referendum nicht auf der Verliererseite zu stehen. Erst kündigte Kalinowski eine Ablehnung des Referendums an, änderte dann aber seine Position drei Tage später, als seiner Ansicht nach den polnischen Bauern keine Gefahr mehr durch einen Beitritt drohe, da Präsident Kwaśniewski ein Gesetz unterschrieben hatte, das Landkäufe von Ausländern einschränkte.³³⁶ Das Referendum am 7.-8. Juni 2003 übertraf alle Erwartungen, indem nicht nur eine klare Mehrheit von 77,5% für den Beitritt stimmten, sondern auch eine Wahlbeteiligung von 59% erzielt worden war. Im Vergleich zu den vergangenen Parlamentswahlen bedeutete dies für polnische Verhältnisse einen hohen Grad an Mobilisierung. Die Beteiligung von mehr als 50%

³³³ Vgl. o. V. RFE/RL 2003p.

³³⁴ Vgl. o. V. RFE/RL 2003w; Tewes 2003b.

³³⁵ Formal wurde die Demokratische Volkspartei (PLD) in die Regierungskoalition von SLD und UP aufgenommen. Die Konservative Volkspartei (SKL) und der Polnische Volksblock (PBL) gaben sich kooperationsbereit. Inzwischen hätten diese Parteien rechnerisch eine Mehrheit von einer Stimme. Vgl. o. V. RFE/RL 2003h; o. V. RFE/RL 2003g.

³³⁶ Vgl. o. V. RFE/RL 2003t; o. V. RFE/RL 2003q; o. V. RFE/RL 2003m.

sorgte für die Gültigkeit des Referendums und bewahrte die Regierung Miller vor der Verlegenheit, den Beitritt im Parlament zu entscheiden statt dem Volkswillen zu folgen.³³⁷

Sofort nach dem Referendum begann Miller den Sieg der EU-Befürworter in politisches Kapital umzuwandeln. Er kündigte an, die geplanten vorgezogenen Wahlen vom Juni 2004 in den Frühling 2005 zu verschieben und im Parlament die Vertrauensfrage zu stellen. Die Euphorie des Beitritts sollte ihm helfen, das politische Überleben zu sichern. Mit Hilfe der Splitterparteien sowie der Abgeordneten der deutschen Minderheit, einigen Unabhängigen und Überläufern gewann Miller die Vertrauensabstimmung im Parlament.³³⁸ Gestärkt durch diesen Erfolg, ließ er sich eine Woche später auf dem SLD Kongreß zum Vorsitzenden wiederwählen. Die politische Situation Millers ist jedoch nicht so gefestigt wie es scheint. Er gewann die Parlamentsabstimmung nur aus Furcht der fraktionslosen Abgeordneten vor Neuwahlen, die innerparteilichen Gegner waren nicht stark genug, um einen Gegenkandidaten für den Vorsitz aufzustellen. Insbesondere die wachsenden Konflikte innerhalb der eigenen Partei könnten Miller gefährlich werden, da Teile der SLD, denen er vorsteht, sich offensichtlich unbeeindruckt von parteiinterner Kritik in Seilschaften organisiert haben, die noch aus der sozialistischen Vergangenheit stammen.³³⁹

4.2 Tschechien

4.3.1 Konflikt um akkumulierte institutionelle Macht aufgrund einer eiligen Verfassungsgebung (1993-1996)

Der Verfassungsgebungsprozeß in der ehemaligen Tschechoslowakischen Föderalen Republik (ČSFR) wurde durch die unvorhergesehene Teilung des Landes unter Druck gesetzt. Ursprünglich waren in beiden Teilen der ČSFR aufeinander abgestimmte Landesverfassungen sowie eine gemeinsame Bundesverfassung vorgesehen, die jeweils von den gewählten Landesparlamenten, also den Nationalräten, hätten verfaßt und

³³⁷ Die Wahlbeteiligung bei den vergangenen Wahlen zum Sejm waren von 52% in 1993, über 50% in 1997 auf 48% in 2001 gesunken. Vgl. o. V. SZ 2003; o. V. RFE/RL 2003j.

³³⁸ Vgl. o. V. RFE/RL 2003j; o. V. RFE/RL 2003s; o. V. RFE/RL 2003f.

³³⁹ Miller wurde auf dem Parteitag ohne Gegenkandidat mit 80% der Stimmen als Parteivorsitzender wiedergewählt. Außenminister Cimoszewicz äußerte die Befürchtung, die SLD sei auf dem Wege, die Fehler des kommunistischen Vorgängers zu wiederholen und den Staat als Eigentum zu betrachten. Er bezog sich auf die wachsenden Seilschaften und Kader, die sich durch die Regierungstätigkeit der SLD persönlich bereicherten. Auf dem Parteitag wurde der ehemalige Staatschef General Jaruzelski mit Ovationen als Ehrengast begrüßt. Vgl. o. V. RFE/RL 2003d; o. V. RFE/RL 2003r; Urban 2003d.

verabschiedet werden sollen. Als sich die Ministerpräsidenten des tschechischen und des slowakischen Nationalrats, Václav Klaus, Vorsitzender der ODS, und Vladimír Mečiar, kurz nach den Wahlen vom Juni 1992 auf die Trennung der Landesteile einigten, wurden auch die Beratungen über eine somit überflüssig gewordene Bundesverfassung eingestellt.³⁴⁰

Daher mußte innerhalb von nur sechs Monaten eine Verfassung für die souveräne Tschechische Republik ausgearbeitet werden, die sich an den tschechoslowakischen föderalen Institutionen, aber auch an der Verfassung von 1920 orientierte, um die Kontinuität der Parlamente zu wahren, welche in beiden Landesteilen die Legitimität und die gewählten Mandate beibehalten sollte. Die Übernahme des Zweikammersystems der ČSFR war also nichts außergewöhnliches, da nicht nur das Bundesparlament der ČSFR, also die Föderalversammlung, sondern auch die Nationalversammlung der ersten Tschechoslowakischen Republik während der Zwischenkriegsjahre zwei Kammern besaß. Außerdem war für eine zügige Auflösung der Tschechoslowakischen Föderation das Einverständnis der tschechischen Volkskammerabgeordneten (die zweite Kammer der tschechoslowakischen Föderalversammlung) erforderlich, denen Klaus versprach, Mitglied eines provisorischen Senats zu werden, der später zur zweiten Parlamentskammer in der zukünftigen Tschechischen Republik werden sollte.³⁴¹ Daraufhin wurde zum 1. Januar 1993 der tschechische Nationalrat der ČSFR unter Beibehaltung der Sitzverteilung und der Mandate aus der letzten Wahl formal in das tschechische Abgeordnetenhaus umgewandelt (siehe Tabelle 6). Der Senat jedoch, obschon in der Verfassung verankert, blieb aus Zeitmangel ohne genaue Festlegung seiner Zusammensetzung und Art und Weise der Konstituierung. Die Beantwortung dieser Fragen wurde in die Zeit der neuen Republik vertagt, in der das zukünftige Abgeordnetenhaus ein Implementierungsgesetz zum Senat verabschieden sollte.³⁴²

Das Fehlen der zweiten Parlamentskammer beeinträchtigte das institutionelle Gleichgewicht der Tschechischen Republik und führte unmittelbar zu Konsequenzen für das politische Tagesgeschäft: Durch Übergangsbestimmungen waren bis zu der Einsetzung des Senats dessen Rechte auf das Abgeordnetenhaus übertragen worden.

³⁴⁰ Vgl. Widmaier 1999: 55.

³⁴¹ Dieses Versprechen mußte Klaus eingehen, da er eine Zweidrittelmehrheit in der Föderalversammlung benötigte und insbesondere auf die Stimmen der Abgeordneten der tschechischen Oppositionsparteien angewiesen war. Vgl. Vodička 1997: 113; Widmaier 1999: 55; Kopecký 2001: 44, 56.

³⁴² Vgl. Widmaier 1999: 55; Walter 1999: 31.

Außerdem durfte das Abgeordnetenhaus nicht aufgelöst werden, solange es die Rechte des Senats wahrnahm.³⁴³ Ausgestattet mit der Möglichkeit, nun alleine über eine Verfassungsänderung und die Wahl bzw. die Absetzung des Präsidenten zu entscheiden, erhielt das Abgeordnetenhaus ein Machtfülle, wie sie nicht von der Verfassung vorgesehen war. Es ist verständlich, daß die Parlamentsabgeordneten bzw. die Regierungsparteien es nicht als ihre Priorität ansahen, den Widerspruch zwischen Verfassungstext und Realität aufzuheben. Alleine Staatspräsident Václav Havel drängte auf eine baldige Lösung des Problems.³⁴⁴

Tabelle 6: Wahlen zum tschechischen Nationalrat der ČSFR 1992

Wahlbeteiligung 85,1%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
ČSSD	6,5%	16
KSČM	14,1%	35
LSU	6,5%	16
KDU-ČSL	6,3%	15
ODS	29,7%	76
ODA	5,9%	14
SPR-RSČ	6,0%	14
HSD-SMS	5,9%	14
andere	19,1%	0
Sitze gesamt		200

Am 05./06.06.1992. Quelle: Bugge 1994.

Die politische Entscheidung über den Senat zog sich über drei Jahre hin und war bestimmt durch macht- und parteipolitische Interessen der jeweiligen Akteure. Gleich im Februar 1993 entschied sich das Abgeordnetenhaus mit den Stimmen der bürgerlichen Regierungskoalition aus ODS, KDU-ČSL und ODA gegen die Schaffung eines provisorischen Senats, da die Mitglieder der ehemaligen Volkskammer als potentielle Konkurrenten empfunden wurden, aber auch um den Oppositionsparteien die Möglichkeit zu nehmen, automatisch Sitze in einem Verfassungsorgan zu besetzen. Der Zugang zum neuen Senat sollte durch neue Wahlen im Herbst 1994 bestimmt werden.

Zu diesen Wahlen kam es jedoch nicht, da die politische Diskussion um den Senat jetzt erst einsetzte und eine schnelle Implementierung der zweiten Kammer verzögert wurde. Die Konfliktlinien verliefen einerseits zwischen den Regierungsparteien um das anzuwendende Wahlsystem bei den Senatswahlen, und andererseits zwischen Senatsgegnern und Befürwortern in allen Parteien. Sogar Ministerpräsident Klaus, der

³⁴³ Diese Klausel war eine logische Auslegung der Verfassung, nach der der Senat niemals aufgelöst werden kann und im Falle der Auflösung des Abgeordnetenhauses, z. B. bei vorgezogenen Neuwahlen, kommissarisch dessen Funktionen übernehmen sollte.

³⁴⁴ Vgl. Walter 1999: 31-32; Widmaier 1999: 59.

ursprünglich gegen die Schaffung einer zweiten Kammer gewesen war und sich diesbezüglich abfällig geäußert hatte³⁴⁵, entdeckte den Senat als Instrument zur weiteren Marginalisierung der schwachen Opposition und ließ zwei Gesetzesentwürfe zur Abschaffung des Senats, eingebracht von der linken Opposition bestehend aus Sozialdemokraten und der Liberal-Sozialen Union (ČSSD, LSU) sowie den rechtsradikalen Republikanern (SPR-RSČ), durch seine Parlamentsmehrheit ablehnen.

In der Verfassung war das Mehrheitswahlrecht für die Senatswahl festgeschrieben, die Regierungsparteien stritten sich aber jetzt um die Größe der Wahlkreise, um für ihre eigene Partei günstige Wahlbedingungen zu erhalten. Im September 1995 konnte sich Klaus, der eine absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen bevorzugte innerhalb der Koalition durchsetzen. Wohl auch um gegenüber den zersplitterten Oppositionsparteien den politischen Vorsprung auszubauen. Der koalitionsinterne Streit ging jedoch weiter, da jetzt Uneinigkeit um den Wahltermin herrschte. Die ODS wollte die Parlaments- und Senatswahlen zusammenlegen. Nach einer Schlichtung durch Präsident Havel im Frühjahr 1996 wurden die beiden Wahlen zeitlich voneinander getrennt. Die Senatswahlen wurden in den November 1996 verlegt, also fünf Monate nach den Parlamentswahlen.³⁴⁶ Die Senatsgegner hatten zuvor argumentiert, daß diese Institution nur aufgrund des Zeitdruckes und ohne vorherige Diskussion um ihre Berechtigung geschaffen worden sei. Die Befürworter erhofften sich dagegen eine mäßigende Wirkung bei unausgewogenen Gesetzes- und Verfassungsveränderungen, insbesondere falls eine Partei jemals eine überwältigende Mehrheit im Abgeordnetenhaus erringen sollte. Havel, der sich kontinuierlich für die Schaffung des Senats eingesetzt hatte, neigte noch weiter in Richtung eines idealistischen Modells eines am Gemeinwohl orientierten „Rat der Weisen“. Letztendlich blieb von seinen Vorstellungen nur die längere Mandatsdauer für Senatoren bestehen, aber in der Sache hatte er sich erfolgreich als politisches Korrektiv gegenüber der Regierung bewiesen.³⁴⁷

Rückblickend sprechen manche Literaturquellen der anfänglichen Machtfülle des Abgeordnetenhauses eine gewisse stabilitätsfördernde Eigenschaft zu. Bei genauerer Betrachtung wird dieses Argument entkräftet, da die Regierungsstabilität der ersten Legislaturperiode nicht aufgrund der Unauflösbarkeit des Parlaments bestand, sondern

³⁴⁵ Václav Klaus hatte 1993 noch erklärt, daß der Senat in die Verfassung eigentlich versehentlich, als Folge der damaligen „Beanspruchung durch die slowakische Angelegenheit hineingerutscht“ sei. Siehe Walter 1999: 31.

³⁴⁶ Vgl. Grotz 2000: 355-356; Walter 1999: 32.

³⁴⁷ Vgl. Mansfeldová 2002: 112; Walter 1999: 32; Kopecký 2001: 156.

in der offensichtlichen Dominanz der ODS innerhalb die Regierungskoalition sowie der Zusammenarbeit der drei Parteiführer Václav Klaus (ODS), Josef Lux (KDU-ČSL) und Jan Kalvoda (ODA). So wurden zwar Konflikte über einen längeren Zeitraum ausgetragen, doch befand sich die Koalition niemals in einer existentiellen Krise. Alle drei hatten es verstanden, innerhalb ihrer eigenen Parteien eine Integrationsleistung zu vollbringen, die den Zusammenhalt der Fraktionen garantierte.³⁴⁸ Untermuert wurde dies durch die relativ homogene programmatische Grundorientierung und stabile Umfrageergebnisse, wodurch sich keine Regierungspartei im Zugzwang sah, sich auf Kosten des Koalitionsfriedens profilieren zu müssen. Soweit ist die domestizierende Wirkung des vorübergehenden Einkammer-Parlaments nicht nachgewiesen. Im Falle einer unvorhergesehenen Regierungskrise mit anschließenden Neuwahlen, sowie sie 1997 eintreten sollte, hätte die institutionelle Schieflage zu einer Krise des gesamten politischen Systems geführt.

Ende 1995 hatte die ODS-Regierung eine neue parlamentarische Geschäftsordnung erlassen, um der voranschreitenden Fragmentierung im Abgeordnetenhaus entgegenzuwirken. Dem war ein Verdrängungswettbewerb am linken Rand vorausgegangen, mit dem Ergebnis einer überdurchschnittlichen Zahl an unabhängigen Abgeordneten.³⁴⁹ Die neue Regelung, deren zentrales Element in der Anhebung der benötigten Parlamentssitze für einen Fraktionsstatus von fünf auf zehn bestand, begünstigte die Regierungsparteien. Während der laufenden Legislaturperiode neugegründete Fraktionen, z. B. durch Parteiaustritte, hatten mit dem Verlust der staatlichen finanziellen Unterstützung zu rechnen und wurden von den Parlamentsorganen ausgeschlossen. Parteiübertritte zu Parteien, die durch Wahlen in das Abgeordnetenhaus gewählt worden waren, wurden dagegen nicht sanktioniert. Dies betraf besonders die ODS und die KDU-ČSL, die mehrere Abgeordnete aus ehemaligen Parteien des rechten Lagers an sich binden konnte. Zum Ende der Legislaturperiode 1993-1996 hatte die Regierungskoalition dadurch ihre Parlamentssitze von 105 auf 111 erhöhen können.³⁵⁰

³⁴⁸ Im Falle der ODS basierte die Integrationsleistung aber auch auf einem formalisierten Vorgehen gegen Abweichler in der Parlamentsfraktion. Um mangelnde Fraktionsdisziplin im Abgeordnetenhaus zu verhindern, wurden Stimmabweichler sofort an die entsprechenden regionalen Parteiorganisationen weitergeleitet und bei der nächsten Aufstellung der Wahllisten nicht mehr berücksichtigt bzw. mit einem schlechteren Listenplatz ausgestattet. Vgl. Grotz 2000: 359.

³⁴⁹ Im Dezember 1994 gehörten 13 der 200 Abgeordneten keiner Parlamentsfraktion an. Vgl. Grotz 2000: 358. Dort wird auch die Entwicklung der Fraktionszugehörigkeit zwischen Juni 1992 und Mai 1996 in verschiedenen Stufen erläutert.

³⁵⁰ Vgl. Kopecký 2001: 175.

So konnte die ODS-Führung gelassen in die nächsten Parlamentswahlen im Juni 1996 gehen. Die Sozialdemokraten profitierten zwar auch von der neuen parlamentarischen Geschäftsordnung und hatten sich durch Miloš Zemans strategisches Geschick – strikte Abgrenzung gegenüber der Kommunistischen Partei (KSČM) und eine harte Oppositionspolitik gegenüber der Regierung um Stimmen von kooperationswilligeren Parteien zu gewinnen – ihre politische Basis stabilisieren und erweitern können. Die Dominanz der ODS im politischen System der Tschechischen Republik aber blieb weiterhin bestehen. Ministerpräsident Václav Klaus bestimmte unangefochten die öffentliche Meinung und formte diese passend zu seiner speziellen Europarethorik: die Privatisierung sei größtenteils vollzogen, das Land bereit zum EU-Beitritt und als Vorreiter der mittel-osteuropäischen Staaten (in bezug auf ökonomische und politische Stabilität), hätte Tschechien genug Gewicht, nicht alle EU-Forderungen für eine Mitgliedschaft akzeptieren zu müssen. Das Fatale an diesen Aussagen war, daß es unmöglich schien, eine Gegenposition zu beziehen. Die ČSSD als Aspirant für die links-oppositionelle Meinungsführung unterstützte eine EU-Mitgliedschaft und konzentrierte sich auf innenpolitische Themen. Die EU hingegen sah von einer Einmischung in tschechische Politrethorik ab und war auch nicht daran interessiert, subjektive Aussagen von Regierungschefs zu widerlegen, bevor überhaupt Beitrittsverhandlungen und die Überprüfung der einzelnen Verhandlungskapitel begonnen hatten.³⁵¹

4.3.2 Die politische Stabilität wird taktischen Erwägungen geopfert (1996-1998)

Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus vom Juni 1996 endeten mit einer Überraschung für die ODS. Obwohl die Regierungsparteien ihren gemeinsamen Stimmenanteil von 41,9% auf 44,1% verbessern konnten, verloren sie ihre Parlamentsmehrheit. Trotz hoher Popularität und stabiler Wählerschaft verloren ODS, KDU-ČSL und ODA zusammen sechs Sitze und verfehlten die absolute Mehrheit von 101 um nur zwei Sitze (siehe Tabelle 7). Ausschlaggebend für dieses Resultat war der enorme Rückgang der verlorenen Stimmen für Parteien, die an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten. Waren es 1992 noch 19,1% verlorene Stimmen gewesen, betrug der Anteil bei dieser Wahl nur noch 11,2%. Darüber hinaus hatte die sich ČSSD erfolgreich um die Wählerstimmen der Kommunisten bemüht und konnte das Wählerpotential der zerfallenen Sozial-

³⁵¹ Vgl. Grotz 2000: 356-358.

Liberalen Union (LSU) an sich binden.³⁵² Im Jahr 1992 hatte noch die ODS als größte Partei am stärksten von den vielen verschenkten Stimmen profitiert. Diesmal aber schafften es die Sozialdemokraten, aufzuholen, so daß die ODS letztendlich wegen der voranschreitenden Konsolidierung des Parteiensystems ihre Regierungsmehrheit eingebüßt hatte.

Tabelle 7: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 1996

Wahlbeteiligung 76,4%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
ČSSD	26,4%	61
KSČM	10,3%	22
LSU	X	X
KDU-ČSL	8,1%	18
ODS	29,6%	68
ODA	6,4%	13
SPR-RSČ	8,0%	18
HSD-SMS	X	X
andere	11,2%	0
Sitze gesamt		200

Am 31.05./01.06.1996. X = Sperrklausel nicht überwunden.
Quelle: Vodička 2002.

Die Konfliktlinien zwischen den großen Parteien waren noch diffus und ähnelten eher der westeuropäischen, politischen Lagerbildung in sozialdemokratisch-links und konservativ-rechts, da sowohl die ODS als auch die ČSSD gleichermaßen von reichen und armen Bevölkerungsschichten gewählt worden waren und der in anderen mittelosteuropäischen Staaten sonst übliche Konflikt zwischen Post-Kommunisten und Post-Reformern dem unbelasteten Hintergrund der Sozialdemokraten zufolge nicht existierte. Einzig die Konfliktlinie Wendeverlierer/Wendegewinner blieb von Bedeutung. Der Gesamtanteil der Sitze von radikal-extremistischen und somit koalitionsunfähigen Parteien im Parlament sank zwar von einem Viertel auf Fünftel (von 49 auf 40 von insgesamt 200), jedoch schränkte diese Größenordnung weiterhin

³⁵² Die LSU entstand 1991 aus einem Zweckbündnis der Sozialistischen Partei, der Landwirtschaftspartei und den Grünen. Programmatisch in der linken Mitte, positionierte sich die LSU sogar rechts von den Sozialdemokraten, die damals eine klassisch linke Politik verfolgten. Später traten der Partei die Christsozialen bei, wurden aber geschwächt durch die Abspaltung der Sozialisten im Juni 1993, die sich eigenständig als Liberal-Soziale Nationalpartei (LSNS) im linken Spektrum etablieren wollten. Mit dem Zerfall der LSU war der einzige nicht-radikale politische Konkurrent der Sozialdemokraten im linken Lager verschwunden und verhalf ihnen somit zur Bündelung der Wählerschaft der linken Mitte. Schon im Laufe der ersten Legislaturperiode gewann die ČSSD als seriöse Alternative an Attraktivität für ehemalige Wähler der Bürgerbewegung (OH). Die OH war mit der ODS und der ODA aus dem Bürgerforum hervorgegangen und stellte ein linkes Pendant zu den späteren beiden Regierungsparteien dar. Sie verfehlte jedoch 1992 knapp den Einzug ins Parlament. Vgl. Saxonberg 1999: 100; Vodička 1997: 98, 122-124; Bugge 1994: 170-171; Mansfeldová 1998: 196.

den politischen Raum ein, in dem sich die übrigen demokratischen Parteien bewegen mußten.³⁵³

Der Beginn der politischen Instabilität und der späteren Stagnation, die das Land ab 1997 ergreifen sollte, wurde schon bei dem Versuch der Regierungsbildung kurz nach den Wahlen deutlich. Die alte Regierung hatte ihre absolute Mehrheit verloren, so daß rechnerisch nur eine große Koalition zwischen ODS und ČSSD eine Parlamentsmehrheit hervorgebracht hätte. Dies ließ sich aber aufgrund der Polarisierung während des Wahlkampfes und der vorangegangenen Jahre ausschließen. Die politischen Probleme, die bei der Schaffung einer Minderheitsregierung unvermeidlich sind, steigerten sich noch, als im Vorfeld der Verhandlungen die Person von Klaus in Frage gestellt wurde. Nicht nur Zeman äußerte sich ablehnend gegenüber Klaus als neuen Regierungschef, sondern auch die kleineren Koalitionspartner KDU-ČSL und ODA beanspruchten den Posten des Ministerpräsidenten.

In dieser Situation handelte Staatspräsident Havel und beauftragte Klaus als Vorsitzenden der stärksten Partei mit der Regierungsbildung und gab somit eine Lösung vor, die die Akteure weg von der Frage nach der Person des Ministerpräsidenten, hin zu der Problematik der anstehenden Regierungsbildung bzw. Duldung einer Minderheitsregierung führte. Am Ende der Verhandlungen stand die Neuauflage der Koalition im Rahmen einer Minderheitsregierung, jedoch war die politische Dominanz der ODS nach innen wie außen gebrochen. KDU-ČSL und ODA hatten auf Kosten der ODS einen überproportionalen Anteil von Ministerposten erhalten. Der ČSSD wurde als Gegenleistung für ihre Duldung der Posten des Parlamentspräsidenten und der Vorsitz diverser Ausschüsse eingeräumt.³⁵⁴

Trotz des Rückschlags durch die verlorene Parlamentsmehrheit, konnte die ODS einen politischen Sieg in den Senatswahlen im November 1996 erringen. Ihr gelang es die meisten Senatoren zu stellen, und die Regierungskoalition erreichte zudem nahezu eine Zweidrittelmehrheit (siehe Tabelle 8). Das Kalkül von Klaus bezüglich der Senatseinsetzung war aufgegangen: Eine positive Rhetorik und der zugunsten der eigenen Partei festgelegten Einerwahlkreise hatten der ODS einen Vorsprung in der zweiten Parlamentskammer verschafft (siehe Seite 155).

³⁵³ Die Anhängerschaft von ČSSD und ODS unterscheiden sich jedoch nach Berufsfeldern: Die Sozialdemokraten werden stärker von Arbeitern und Angestellten gewählt, wohingegen die ODS auf die Unterstützung von Selbstständigen, Akademikern und Personen aus technischen Berufen zählen konnte. Dies spiegelt ungefähr die Programmatik und politische Position beider Parteien in der sozialen Frage wieder. Vgl. Saxonberg 1999: 100; Mansfeldová 1998: 202.

³⁵⁴ Vgl. Grotz 2000: 368.

Tabelle 8: Wahlen zum tschechischen Senat 1996

<i>Partei</i>	<i>Sitze</i>
ČSSD	25
KSČM	0
ODS	32
ODA	7
KDU-ČSL	14
Unabhängige	3
Sitze gesamt	81

Am 15./16.11. und 22./23.11.1996. Quelle: <http://www.senat.cz>.

Der politische Ton zwischen Regierung und Opposition verschärfte sich trotz der für die Tschechische Republik neuen Erfahrung einer konsensdemokratischen Kräftekonstellation. Dies lag jedoch nicht an einer Intensivierung der programmatischen Auseinandersetzung, sondern war eine vom ČSSD-Vorsitzenden einkalkulierte Strategie, um den Rückhalt der ODS innerhalb der Regierung nachhaltig zu brechen. Im Laufe des Jahres 1997 wurde nämlich immer deutlicher, daß, im Gegensatz zu früheren Aussagen von Klaus, weder die Privatisierung, noch die Transformation der tschechischen Wirtschaft abgeschlossen worden war. Die Hoffnung einer gesunden, nachhaltig wachsenden Volkswirtschaft wurde im Sommer 1997 durch eine anhaltende Wirtschaftskrise und steigende Arbeitslosigkeit zerstört. Klaus, der immer die Stabilität der tschechischen Krone hervorgehoben hatte, wurde bloßgestellt, als die Nationalbank nicht mehr in der Lage war, die Währung durch Stützkäufe zu halten und sie schließlich freigeben mußte. Darüber hinaus war das Außenhandels- und Haushaltsdefizit um einiges höher als erwartet und sogar höher als vergleichsweise in Polen oder Ungarn, den Ländern, die nach der öffentlichen Meinung in ihren Beitrittsbemühungen zur EU viel schlechter dastanden als die Tschechische Republik.³⁵⁵

Es war offensichtlich, daß die ČSSD während dieser Phase nicht die Ablösung der Regierung anstrebte, sondern Neuwahlen bevorzugte, aber zunächst den richtigen Zeitpunkt abwartete, an dem der Kredit der Regierung aufgebraucht wäre und die ČSSD als Hoffnungsträger und nicht als destruktive oder machthungrige Partei

³⁵⁵ Bei der tschechischen Kupon-Privatisierung (ein Privatisierungskonzept von Klaus) wurden Besitzanteile von allen zu privatisierenden Staatsbetrieben auf die Bevölkerung verteilt. Obwohl diese Art der Privatisierung gesellschaftlich als gerecht empfunden wurde und ausländische Dominanz zu verhindern schien, zeigten sich bald die schwerwiegenden ökonomischen Nachteile. Dem Mittelstand fehlte es so an frischem Investitionskapital und blieb daher nicht konkurrenzfähig. Viele Kleinaktionäre hingegen verkauften ihre Anteile an Banken, um kurzfristig an Geld zu kommen oder legten es in Investmentfonds an, die wiederum von den Banken verwaltet wurden. Da sich die großen Banken weiterhin im staatlichen Besitz befanden, hatte die Privatisierung nur kurzfristig den Geldkreislauf angeheizt, aber die Betriebe waren wieder indirekt unter staatlicher Kontrolle oder Verwaltung. Im März 1997 kam es zum Bankrott des größten dieser Investmentfonds und tausende von Kleinanlegern verloren ihr Kapital. Vgl. Saxonberg 1999: 100; Grotz 2000: 371.

wahrgenommen werden würde. Die ČSSD beabsichtigte, die ODS während der Wirtschaftskrise vor sich herzutreiben und mittelfristig das Vertrauen der Wählerschaft in deren Regierungskompetenz zu zerstören, mit dessen Image sich Klaus seit 1993 geschmückt hatte. So nahm die ČSSD das Instrument des Mißtrauensantrages nur halbherzig in Anspruch und lehnte die Möglichkeit, die Regierungsverantwortung ohne Neuwahlen zu übernehmen ab, als die Regierung am Ende des Jahres von selbst zurücktrat.³⁵⁶

Der Zerfall der Regierung war letztendlich in dem absoluten Führungsverständnis von Václav Klaus begründet, welches verstärkt Widerstand nicht nur in der Führungsebene der ODS, sondern auch bei den Koalitionspartnern KDU-ČSL und ODA hervorrief. Der erste Schritt war der überraschende Rücktritt von Außenminister und Vize-Ministerpräsident Josef Zieleniec nur zwei Monate vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der EU im Dezember 1997. Die innerparteilichen (wie auch koalitionsinternen) Gegner von Klaus, die nicht resignieren wollten, sondern auf den richtigen Moment zur Ablösung des Vorsitzenden warteten, sahen in dem Finanzskandal der ODS im November 1997 ihre Zeit gekommen. Obwohl der Finanzskandal (siehe Fußnote 185) um Geheimkonten in der Schweiz nie aufgeklärt worden ist und auch keine direkte Verbindung zu Klaus bewiesen werden konnte, forderten sehr bald Finanzminister Ivan Pilip und der ehemalige Innenminister Jan Ruml (beide ODS) ohne vorherige Absprache und in Abwesenheit von Klaus öffentlich seinen Rücktritt. Beide wollten die aufkommende öffentliche Stimmung gegen Klaus ausnutzen, um ihn aus dem Amt zu drängen und anschließend einen Neubeginn zu starten. Schon im Juni hatte Staatspräsident Havel Klaus aufgefordert, die politischen Konsequenzen aus der Wirtschaftskrise zu ziehen und es war anzunehmen, daß die ČSSD früher oder später die Regierung mit einem Mißtrauensantrag zu Fall bringen würde.

Als Klaus dieser Forderung nicht nachkam, zogen die KDU-ČSL und die ODA ihre Minister aus der Regierung ab und beendeten die Koalition. Josef Lux, Vorsitzender der KDU-ČSL, wollte nicht in den politischen Strudel hineingeraten, der Klaus zu verschlingen drohte. Klaus mußte als Ministerpräsident zurücktreten, nicht weil er wollte, sondern weil er, seiner Meinung nach, von den Medien genötigt und von Teilen seiner Partei und den Koalitionspartnern verraten worden sei. Dementsprechend

³⁵⁶ Vgl. o. V. FAZ 1997d.

mobilisierte er alle seine Anhänger und wurde zwei Wochen später auf einem Sonderparteitag der ODS zum Vorsitzenden wiedergewählt.³⁵⁷

Nachdem der wiedererstarkte Klaus jegliche Beteiligung der ODS an der zukünftigen Regierung ausgeschlossen hatte und die ČSSD kein Interesse daran zeigte, Regierungsverantwortung zu übernehmen, war rechnerisch keine mehrheitsfähige Parteienkoalition möglich. Die klare Präferenz der Sozialdemokraten waren Neuwahlen, um danach mit einer tragfähigen Parlamentsmehrheit zu regieren. Zeman vermied es, in Zeiten einer schweren Wirtschaftskrise ein Regierungsabenteuer, womöglich noch als Minderheitsregierung, einzugehen. Dies hätte ihn in die gleiche politisch unzulängliche Lage gebracht, in der sich Klaus bis zu seinem Rücktritt befand.³⁵⁸ Es war wieder Havel, der versuchte zu vermitteln. Sein ursprünglicher Wunsch, eine Weiterführung der bürgerlich-liberalen Koalition, war mit der Wiederwahl von Klaus zum ODS-Vorsitzenden unmöglich geworden. Klaus, der sich schon rhetorisch auf Wahlkampf eingestellt hatte, untersagte allen ehemaligen ODS-Ministern, der neuen Übergangsregierung beizutreten, die Havel mühselig versuchte, mit Unterstützung der Sozialdemokraten auf die Beine zu stellen. Havel hatte den Nationalbankchef Josef Tošovský mit der Bildung einer Übergangsregierung beauftragt. Die KDU-ČSL und die ODA willigten ein, der Regierung beizutreten, die Sozialdemokraten waren bereit, sie zu tolerieren. Im Gegenzug wurden vorgezogene Neuwahlen für Juni 1998 vereinbart. Als vier Klaus-Kritiker, unter ihnen der ehemalige Minister Pilip, das Angebot von Tošovský annahmen, in die Übergangsregierung beizutreten, kam es zur offenen Spaltung der ODS. Ruml und Pilip, die schon in der Vorgängerregierung erfolglos die Ablösung von Klaus betrieben hatten und ihm später in der Wahl zum Vorsitzenden unterlegen waren, traten mit ihren Anhängern aus der Partei aus und gründeten die Freiheitsunion (US).³⁵⁹

Die Übergangsregierung konnte aber nicht mehr unternehmen, als die Zeit bis zu den Wahlen zu verwalten. Der Phase der Instabilität folgte politischer Stillstand, denn weder die ČSSD noch die ODS waren an irgendeiner ernsthaften Regierungstätigkeit der Tošovský-Administration interessiert. Auf diesen Punkt konnten sich die sonst unnachgiebigen Gegner sogar informell und ohne viel Streit einigen. Trotz Kritik seitens der EU erzwangen ČSSD und ODS mit ihren gemeinsamen Parlamentsstimmen, die Privatisierung von staatlichen Großbetrieben bis zur Klärung der politischen

³⁵⁷ Vgl. Saxonberg 1999: 101; Kohler 1997; o. V. FAZ 1997c.

³⁵⁸ Vgl. Grotz 2000: 372.

³⁵⁹ Vgl. Novák 2000: 35; Grotz 2000: 372; Mansfeldová 1998: 204; o. V. FAZ 1998i.

Situation, also bis zum Wahlsieg einer der beiden großen Parteien im Juni 1998, auszusetzen.³⁶⁰ Dieses Verhalten war symptomatisch für die Akteure im politischen System der Tschechischen Republik. Mit dem Antritt der ersten Minderheitsregierung von Klaus im Juni 1996 und der damit verbundenen Instabilität schafften es die politischen Parteien nicht, die, wenn auch aufgezwungene, konkordanzdemokratische Situation zu einem positiven Beispiel für die politische Kultur werden zu lassen. Trotz der, im Vergleich zu anderen mittelosteuropäischen Staaten, frühen Konsolidierung des Parteiensystems, haben Parteistrategen das politische Taktieren über die jeweilige Konsequenz ihrer Taten für das politische System gestellt. Eine Minderheitsregierung trotz eines nicht fragmentierten Parteiensystems, das Fehlen von politischen Konsequenzen bei Fehltritten, die Inkaufnahme einer Parteienspaltung sowohl aus Gründen der autoritären Parteiführung wie auch aus persönlicher Machtprofilierung oder taktische Verweigerung der politischen Zusammenarbeit aus Wahlkampfgründen zeichneten die Legislaturperiode 1996-1998 in der Tschechischen Republik aus.

Aber auch das Verhalten von Staatspräsident Havel hat sich in diesen zwei Jahren verändert: Zuvor hatte er sich im innenpolitischen Tagesgeschäft passiv aber dennoch zielgerichtet verhalten (im Falle des Senats intervenierte er als Vermittler zugunsten der Wiederherstellung der institutionellen Balance). Mit Beginn der Minderheitsregierung von 1996 jedoch wurde der Staatspräsident selbst zu einem aktiven gestaltenden Akteur. Den moralischen Motiven, die Havel zum Handeln drängten, ist keine inhaltliche Kritik entgegenzuhalten, höchstens seiner Auffassung von Politik als Mechanismus für das gesellschaftliche Zusammenleben, die letztendlich in der Realität der alltäglichen Parteipolitik zum Scheitern verurteilt war. Havel störte sich am Machthunger, den informellen Absprachen und der fehlenden Integrität einiger führender Politiker und deren mangelnder Weitsicht. Als er die politische Lage sich aus den stabilen Bahnen entfernen sah, war es für ihn keine Frage einzuschreiten, denn es waren seiner Ansicht nach genau die Gründe gewesen, die er generell an der Tagespolitik kritisiert hatte, die diese politische Situation jetzt hatten entstehen lassen. Indem er sich auf die Stufe der aktiven Politiker stellte, verlor er seinen bis dahin unangetasteten Ruf als überparteilicher Repräsentant des Staates und wurde von den meisten Parteien als illegitime Konkurrenz empfunden. Er war indirekt am Sturz der Klaus-Regierung beteiligt, indem er den gewählten Ministerpräsidenten Klaus zum Rücktritt aufforderte und dadurch der politischen Entwicklung zu einer eigenen Dynamik verhalf. Später war

³⁶⁰ Vgl. o. V. FAZ 1998b.

er aktiv an der Schaffung der Tošovský-Regierung beteiligt und fing darüber hinaus an, Tagespolitik zu kommentieren. Ab einem gewissen Punkt wurde undeutlich, ob Havel nur auf die Politik als Vermittler und Wegweiser reagierte oder ob er schon Teil der ursprünglichen Politik geworden war, die er vorgab, vor fehlgeleiteten Entwicklungen behüten zu wollen.³⁶¹

Die Ablehnung der Parteien gegenüber seiner Art der präsidentiellen Amtsführung wurde bei seiner Wiederwahl im Januar 1998 deutlich, in der große Teile der ODS, aber offensichtlich auch mancher ČSSD-Abgeordneter, ihn demütigen wollten. Auch danach beteiligte sich der Präsident an der öffentlichen Meinungsbildung bezüglich des politischen Geschehens und wurde von den Politikern dementsprechend als politischer Konkurrent behandelt und verbal attackiert.³⁶²

4.3.3 Informelle Übereinkunft der beiden Volksparteien entgegen des Verständnisses einer parlamentarischen Demokratie (1998-2002)

Die Parlamentswahlen im Juni 1998 führten zu einer weiteren Konsolidierung des Parteiensystems (die rechtsradikalen Republikaner und die ODA scheiterten an der Fünf-Prozent-Hürde und die beiden großen Parteien ČSSD und ODS vereinten 59,9% der Stimmen bzw. 137 der Parlamentssitze auf sich; siehe Tabelle 9), jedoch nicht zur Überwindung der politischen Stagnation. Während des Wahlkampfes hatte sich die Situation verschärft, da die Parteien eine Vielzahl von möglichen Koalitionen schon ausgeschlossen hatten, mit der Hoffnung, dadurch ein eindeutiges Wählervotum zu erhalten.³⁶³ So ein Ergebnis blieb jedoch aus, obwohl alle Parteien, mit Ausnahme der

³⁶¹ Vor den Wahlen im Juni 1998 bemerkte Havel, daß er an keine Verfassungsregel gebunden sei, die besagen würde, daß er nach der Wahl notwendigerweise den Vorsitzenden der Partei mit den meisten Stimmen mit der Schaffung der Regierung beauftragen müsse. Dies war eine klare politische Aussage und reicht an die Beeinflussung der Wählerschaft heran. 1998 war keine radikale Partei so stark, daß befürchtet werden mußte, eine undemokratische Regierung könnte an die Macht kommen und somit war Havels Aussage völlig unangemessen in Anbetracht der politischen Situation. Vgl. Kopecký 2001: 146-148, 168.

³⁶² Die Wiederwahl von Havel wäre eigentlich eine Selbstverständlichkeit gewesen, waren doch die einzigen zur Wahl stehenden Alternativen die Kandidaten der Kommunisten und der rechtsradikalen Republikaner. Die restlichen demokratischen Parteien hatten auf einen eigenen Kandidaten verzichtet, da sie niemanden mit dem Prestige von Havel aufstellen konnten. Im ersten Wahldurchgang fiel Havel jedoch durch, da er keine Mehrheit auf sich vereinen konnte. Es hatten nur 91 der 160 nicht-radikalen Abgeordneten für ihn gestimmt. Im zweiten Durchgang, in dem er der einzige Kandidat war, erhielt er nur knapp die benötigte Mehrheit. Als er dann vor der Parlamentswahl den Entschluß der Sozialdemokraten, kein Nato-Referendum anzustreben, mit „alles andere wäre völlig unbegründet und gefährlich“ kommentierte, entgegnete der Parteivorsitzende Zeman, Havel sei erst im zweiten Durchgang und mit nur einer Stimme Mehrheit gewählt worden und solle sich daher viel bescheidener verhalten. Vgl. o. V. FAZ 1998c; o. V. FAZ 1998j.

³⁶³ So schloß z. B. die ODS die Duldung einer sozialdemokratischen Regierung kategorisch aus und die Sozialdemokraten ebenso die Bildung einer großen Koalition oder ein Zusammengehen mit der US. Vgl. Grotz 2000: 376.

ODS, dazugewinnen konnten. Die Koalitionsbildung wurde nicht aus programmatischen Gründen erschwert, sondern aufgrund von persönlichen Antipathien, der Konkurrenz im jeweils eigenen politischen Lager und der maßlosen Selbstüberschätzung der kleinen Parteien in ihrer Funktion als Mehrheitsbeschaffer. Die ursprünglichen Verhandlungen zwischen dem Wahlsieger ČSSD und der KDU-ČSL und US scheiterten an der Unnachgiebigkeit des US-Vorsitzenden Jan Ruml, der mittelfristig die Entwicklung seiner Partei zur stärksten bürgerlichen Kraft, sozusagen einer reformierten ODS, anstrebte und Klaus als Oppositionsführer nicht die Meinungshoheit über das rechte Lager überlassen wollte.

Tabelle 9: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 1998

Wahlbeteiligung 74,0%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
ČSSD	32,2%	74
KSČM	11,0%	24
US-DEU	8,6%	19
KDU-ČSL	9,0%	20
ODS	27,7%	63
ODA	X	X
SPR-RSČ	X	X
andere	11,5%	0
Sitze gesamt		200

Am 19.06./20.06.1998. X = Sperrklausel nicht überwunden.
Quelle: Vodička 2002.

Die darauffolgenden Verhandlungen zwischen den natürlichen Koalitionspartnern ODS, KDU-ČSL und US gelangten zu keinem Ergebnis wegen der Bedingungen der zwei kleinen Parteien. Eine Zusammenarbeit wäre aufgrund der Vorgeschichte der letzten bürgerlichen Regierung und den daraus resultierenden persönlichen Animositäten wahrscheinlich auch nicht von Dauer gewesen.³⁶⁴ Durch den emotionalen Wahlkampf, in dem die ODS im Falle eines Wahlsieges der Sozialdemokraten die Restitution des Kommunismus vorhergesagt hatte, aber auch durch die frühe Festlegung beider Parteien, keine Zusammenarbeit einzugehen, wurde eine große Koalition gar nicht erst in Erwägung gezogen. Diese Tatsache kam offensichtlich auch Staatspräsident Havel entgegen, der seine Präferenz für eine Mitte-Links-Regierung bzw. eine Regierung ohne Klaus nicht verheimlichte. Die kombinierten Anstrengungen von Havel und dem ČSSD-Vorsitzenden Zeman, doch noch eine Mitte-Links-Regierung zu ermöglichen, führten sogar zu vorher undenk바ren Möglichkeiten. Beide waren bereit, die unreformierten Kommunisten aus ihrer politischen Isolation zu holen, falls dadurch

³⁶⁴ Siehe Seite 93 für die genauen Bedingungen der Verhandlungen zwischen der ČSSD bzw. der ODS und der KDU-ČSL und US. Vgl. Novák 2000: 39.

die Duldung einer ČSSD-KDU-ČSL Minderheitsregierung möglich würde. Offenbar war Havel die politische Beteiligung der Kommunisten lieber als eine Übereinkunft zwischen Zeman und Klaus, die letztendlich doch noch stattfand und den Stillstand in den Koalitionsverhandlungen aufhob.³⁶⁵ Natürlich lehnte die KDU-ČSL eine Duldung durch die Kommunisten ab, wodurch die Beteiligten zwangsläufig einsehen mußten, daß alle Möglichkeiten außer einer Verständigung zwischen ČSSD und ODS oder von Neuwahlen, gescheitert waren.

In dieser Situation überraschte Klaus den ČSSD-Vorsitzenden Zeman mit einem Vorschlag: Zwar stand eine große Koalition weiterhin nicht zur Disposition, aber Klaus knüpfte an die gemeinsame Enttäuschung über das politische Gebaren der kleinen Parteien an und spekulierte auf den Machtwillen von Zeman. Er schlug ihm eine „Oppositionsvereinbarung“ (auch „Oppositionsabkommen“) vor, die ein formelles Duldungsabkommen darstellte, die den parlamentarischen Umgang der beiden Parteien miteinander regelte. Obwohl die Vereinbarung offiziell den Titel „Vertrag über die Schaffung eines stabilen politischen Umfelds“ trug, beabsichtigte Klaus mit diesem Pakt viel mehr als nur eine Lösung aus der damaligen politischen Sackgasse. Das Kernstück blieb die Duldung einer ČSSD-Minderheitsregierung durch die ODS, die im Gegenzug den Parlamentspräsidenten stellen durfte und weitere wichtige Posten in der Legislative erhielt.³⁶⁶ Die strategische Dimension dieses Paktes bestand jedoch in der Übereinkunft, institutionelle Reformen auszuarbeiten, die „...eine Stärkung des parteipolitischen Wettbewerbs...“³⁶⁷ erreichen sollten, was letztendlich die Absicht ausdrückte, das Wahlrecht zu ändern. Die Affinität der ODS gegenüber einer parlamentarischen Demokratie des Westminster-Typs war kein Geheimnis und Klaus sah die Situation gekommen, die kleinen Parteien, die seiner Meinung nach die Schuld am Sturz seiner Regierung getragen hatten und später dann die Schaffung einer Regierung verhinderten, mit institutionellen Mitteln zu bekämpfen. Dies war natürlich eine subjektive Sichtweise der Dinge, denn nicht ein fragmentiertes Parteiensystem war

³⁶⁵ Vgl. Saxonberg 1999: 102; Kohler 1998.

³⁶⁶ Die Oppositionsvereinbarung schrieb fest, daß die ODS eine Minderheitsregierung der Sozialdemokraten dulden und keinen Mißtrauensantrag einbringen oder unterstützen wird. Die ČSSD darf keine Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage verbinden. Die ODS erhielt den Posten des Parlamentspräsidenten, den Vorsitz im Senat, den Vorsitz im Rechnungshof und die Ausschußvorsitze von Haushalt, Inlandsgeheimdienst und Abwehrrdienst. Die ODS willigte ein, dem Haushalt zuzustimmen, wenn er ausgeglichen sein sollte. Darüber hinaus untersagte die Vereinbarung jegliche weitere Abkommen mit anderen Parteien. Das Verfassungsgericht befand im September 1998 die Oppositionsvereinbarung als nicht verfassungswidrig Vgl. Schwarz 2001b; Saxonberg 1999: 104; Grotz 2000: 379.

³⁶⁷ Siehe Grotz 2000: 379.

Ursache an der politischen Instabilität gewesen, sondern persönliche Animositäten und das Fehlen von Kompromißbereitschaft hatten eine rationale Koalitionsbildung der Parteien verhindert.³⁶⁸

Diese verdeckte große Koalition basierte einerseits auf dem Regierungswillen von Zeman (bzw. der Machtübernahme der ČSSD) und andererseits auf der Absicht von Klaus, mittelfristig die institutionellen Rahmenbedingungen zu verändern. Klaus als einen Anti-Demokraten zu bezeichnen wäre falsch, er besaß jedoch eine andere Idealvorstellung von institutionellen Spielregeln einer Demokratie als die der in der Tschechischen Republik praktizierten. Für ihn waren politische Abkommen lediglich ein legitimes Mittel, diese zu ändern. Unbestritten war er die treibende Kraft, aber Zeman ließ sich ohne großen Widerstand auf diese Art der Politikgestaltung ein. Im Falle der ODS bedeutete dies die informelle Aufteilung von politischer Macht und das einvernehmliche Aussetzen von demokratischer Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative, ohne dabei die politische Konsequenz einer Regierungsverantwortung übernehmen zu wollen. Im Zusammenhang mit der Oppositionsvereinbarung sollte daher auch nicht von politischer Stabilität gesprochen werden, sondern von Stagnation. Die politische Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition wurde faktisch aufgehoben und nur auf einer verbalen, medienwirksamen Ebene praktiziert. Die restlichen Oppositionsparteien wurden zu Statisten degradiert und die Regierungspartei ČSSD zur Handlungsunfähigkeit gezwungen, da die ODS weiterhin alle Gesetzesentwürfe ablehnen konnte. Die Aufhebung von institutionellen Mechanismen, wie z. B. der Vertrauensfrage oder dem Mißtrauensantrag, und die unverhältnismäßige Vergabe von Ausschußvorsitzen sind Zeichen von Defekten in einem politischen System und führten im Falle der Tschechischen Republik verstärkt in einen gewollten und daher bis auf weiteres unlösbaren, institutionellen *deadlock* im Parlament.

Im darauffolgenden Jahr vermehrte sich die Kritik an der Vereinbarung zwischen der ČSSD und der ODS seitens der anderen Oppositionsparteien, der Öffentlichkeit und Staatspräsident Havel, der die Situation als „unheilige Allianz“³⁶⁹ bezeichnete. Indirekte Kritik gab es von der Europäischen Kommission, die zwar die Vereinbarung nicht erwähnte, jedoch den fehlenden Fortschritt der tschechischen Beitrittsbemühungen bemängelte, die letztendlich eine Konsequenz aus der innenpolitischen Lage darstellte. Um der anhaltenden Kritik zu entgehen, versuchten Zeman wie auch Klaus, politische

³⁶⁸ Vgl. Novák 2000: 27, 38; Saxonberg 1999: 104.

³⁶⁹ Siehe Saxonberg 1999: 104.

Ablenkungsmanöver, die ihre Tatkraft unter Beweis stellen sollten, ohne jedoch etwas an der Situation zu verändern. So wurde im Mai ein Vorschlag der ČSSD vom Parlament abgewiesen, die Verfassung dahingehend zu verändern, daß beitriffsbezogene Gesetze per Regierungsverordnung erlassen werden können. Im Oktober – die Kritik des aktuellen Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission an Tschechien war von der Opposition der ODS der ČSSD gemeinsam angelastet worden – schlug Klaus die Bildung einer Regenbogenkoalition aus allen Parteien außer den Kommunisten vor. Ein außergewöhnlich durchsichtiges Manöver, um aus der politischen Verantwortung zu fliehen und den Popularitätsanstieg der kleinen Parteien aufgrund der unzufriedenen Öffentlichkeit über die politische Situation zu stoppen.³⁷⁰

Tabelle 10: Wahlen zum tschechischen Senat 2000

<i>Partei</i>	<i>Sitze</i>	<i>Gewinn/Verlust</i>
ČSSD	15	-8
KSČM	3	-1
ODS	22	-2
Koalition	39	+11
Unabhängige	2	+0
Sitze gesamt	81	

Am 12.11. und 19.11.2000. Quelle: <http://www.senat.cz>.

Daß es Klaus nicht ernst war mit seiner Idee, den politischen Stillstand aufzulösen, zeigte sich im Januar 2000, als er die Oppositionsvereinbarung mit Zusatzverträgen („Toleranzpakt“) erweiterte, die die Handlungsfähigkeit der ČSSD-Regierung noch weiter einschränkten und Pläne zur Umgestaltung des Wahlrechts vorsahen. Die sozialdemokratische Regierung wurde dadurch bis zur Selbstverleumdung zur Übernahme konservativer und wirtschaftsliberaler Inhalte gezwungen.³⁷¹ Zeman mußte auf die Forderungen von Klaus eingehen, da die ČSSD bei den letzten Kreis- und Senatswahlen (siehe Tabelle 10) erhebliche Verluste erlitten hatte und Neuwahlen ihrer Regierungstätigkeit voraussichtlich ein Ende bereitet hätte. Aber auch Klaus schreckte vor Neuwahlen zurück, denn die kleinen Parteien der bürgerlich-liberalen Mitte hatten sich zur Parteilianz „Koalition“ (Koalice, K4 oder Viererkoalition, bestehend aus KDU-ČSL, US, ODA und DEU) zusammengeschlossen und erfuhren einen rasanten

³⁷⁰ Vgl. Europäische Kommission 2000b: 14; o. V. FAZ 1999a.

³⁷¹ Die Zusatzverträge („Die gemeinsame Erklärung der Delegationen der ODS und der ČSSD vom 14. Januar 2000“) setzten nicht nur der Budgetpolitik Grenzen, sondern enthielten darüber hinaus wirtschafts- und sozialpolitische Vorgaben: eine beschleunigte Privatisierung, ein neues Rentensystem, gleiche Bedingungen für staatliche und private Anbieter im Gesundheits- und Sozialwesen, wirtschaftliche Deregulierung und Mindestausgaben für das Verteidigungsbudget. Daneben verständigten sich die Parteien über die Beitrittsbemühungen zur EU und auf die „grundlegenden Parameter“ der zukünftigen Wahlrechtsreform. Vgl. Novák 2000: 43; Schwarz 2001b.

Popularitätsanstieg, der seinen ersten Niederschlag in den Senatswahlen 2000 fand. In den Jahren 2000-2001 übertraf die „Koalition“ sogar die Umfragewerte der ODS und wurde für Klaus eine ernsthafte Konkurrenz im rechten Lager.

Die mit der ČSSD zusammen angestrebte Wahlrechtsreform gewann somit für die ODS strategisch noch stärker an Bedeutung, da sie, in der von der ODS beabsichtigten Form, hauptsächlich die populäre Parteienallianz „Koalition“ benachteiligen würde. Für die Einführung eines reinen Mehrheitswahlrechtes fehlten der ODS und der ČSSD die für Verfassungsänderungen benötigte Zweidrittelmehrheit im Senat und so beschränkte sich der Entwurf auf eine Wahlgesetzänderung, in der Wahlkreise und die parlamentarische Sperrklausel modifiziert werden sollten. Vorgesehen war eine Verringerung der Wahlkreisgrößen und die Ausweitung der Zahl der Wahlkreise, die Einführung eines Stimmenverrechnungsverfahrens, das nicht mehr wie bis dahin die Mandate proportional verteilt, sondern große Parteien bevorzugt und schließlich, auf besonderes Drängen der ODS, die additive Sperrklausel. Dadurch hätten Wahlkoalitionen eine Hürde von jeweils fünf Prozent pro beteiligter Partei überwinden müssen, um in das Abgeordnetenhaus einziehen zu können (im Falle der „Koalition“ bedeutete das eine Hürde von zwanzig Prozent). Zwar konnte das neue Wahlgesetz durch die Stimmenmehrheit im Abgeordnetenhaus verabschiedet werden, doch das von Präsident Havel und der Viererkoalition angerufene Verfassungsgericht lehnte es ab, da es sich nicht mit der in der Verfassung festgelegten Garantie zur proportionalen Vertretung im Abgeordnetenhaus vereinbaren ließe. Das daraufhin nachgebesserte Gesetz enthielt größtenteils nur noch die additive Sperrklausel, gegen die das Verfassungsgericht keinen Einwand erhoben hatte.³⁷²

Auch eine weitere Initiative der beiden Vertrags-Parteien wurde vom Verfassungsgericht verhindert: Um mehr Einfluß auf die Nationalbank ausüben zu können, erließ die Regierung mit Stimmen der ODS ein Gesetz, daß die Einwilligung des Ministerpräsidenten für den vom Staatspräsidenten ernannten Notenbankchef vorsah sowie die Mitsprache der Regierung in der Zins- und Geldpolitik erlaubte. Später wurde dieser Vorstoß der Regierung als nicht verfassungskonform abgelehnt.³⁷³ An diesem Beispiel wird einmal mehr die Diskrepanz zwischen der Klaus'schen Rhetorik

³⁷² Vgl. Spengeler 2000: 57-59, und Kommission 2001: 19.

³⁷³ Im Gesetz war vorgesehen, daß der Ministerpräsident die Ernennungsurkunde gegenzeichnen muß. Das Veto von Staatspräsident Havel wurde natürlich von der Parlamentsmehrheit von ODS und ČSSD zurückgewiesen. Aus Protest tat Notenbankchef Tošovský von seinem Amt zurück, der schon vorher Kritik an der Fiskalpolitik der Regierung sowie ihrem Verhalten in der Bankensanierung geäußert hatte. Das Gesetz wurde schließlich zurückgewiesen, da die Ernennung des Notenbankchefs zu den verfassungsmäßigen Rechten des Präsidenten gehört. Vgl. o. V. FAZ 2000e.

und der von ihm praktizierten Politik deutlich, da ein steigender Einfluß der Regierung auf die Geldpolitik der Nationalbank nicht nur den gerade regierenden Sozialdemokraten (vor deren angeblichen neokommunistischen Plänen Klaus vor der Wahl gewarnt hatte) Möglichkeiten der Geldschöpfung gegeben hätte, sondern auch mit dem neoliberalen Verständnis einer Laisser-faire Wirtschaftspolitik, wie sie die ODS propagierte, nicht im geringsten in Einklang zu bringen war.

In Fragen der Beitrittsbemühungen hatte die Verständigung zwischen Klaus und Zeman mehr Erfolg. So wurde die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses verändert und die Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens eingeführt. Eine Notwendigkeit in Hinblick auf die von der Europäischen Kommission häufig kritisierten, fehlenden Fortschritte der tschechischen Beitrittsbemühungen im Bereich der Gesetzesanpassung.³⁷⁴

Zusammenfassend läßt sich jedoch sagen, daß die Legislaturperiode 1998-2002 größtenteils durch ein selbstzentriertes Verhalten der Akteure des tschechischen Parteiensystems bestimmt war. Wie am Ende des Abschnittes 4.2.2 beschrieben, vermochten weder Staatsräson noch die Erfordernisse des EU-Beitrittsprozesses die einzelnen Akteure von dem durch Machtwillen, Parteistrategie und persönlicher Geltungssucht gekennzeichnetem politischen Verdrängungswettbewerb abzubringen. In diesem Zusammenhang verstrickte sich sogar Staatspräsident Havel in den Untiefen der täglichen Politik und setzte sein Amt Beschädigungen aus. Der Unterschied zu den Jahren 1996-1998 besteht jedoch in der Vehemenz, in der die ehemalige Regierungspartei ODS den Umbau der institutionellen Rahmenbedingungen vorantrieb, der nur aufgrund der Person von Präsident Havel und der fehlenden Mehrheitsverhältnisse in dem zweijährlich rotierenden Senat scheiterte. Um sein Ziel der institutionellen Neugestaltung zu erreichen, ging Klaus politische Konzessionen ein, die er für den krisenfreien Ablauf der parlamentarischen Demokratie (z. B. der Regierungsbildung) nicht eingegangen wäre. Im Gegensatz dazu war Klaus niemals bereit, Zugeständnisse bezüglich seiner eigenen Person zu akzeptieren. Bezeichnenderweise hatte sein zweimaliges Festhalten am Posten des Ministerpräsidenten (1996 und 1998) eine parlamentarische Krise zur Folge, aber die paradoxe Situation einer stagnierenden, konsensdemokratischen Übereinkunft mit dem politischen Gegner, um daraus mittelfristig ein politisches System der strikten Konkurrenzdemokratie zu erreichen, wurde von ihm vorbehaltlos akzeptiert.

³⁷⁴ Vgl. Europäische Kommission 2000b: 17.

4.3.4 Die Beitrittsperspektive zur EU ermöglicht das Zustandekommen einer knappen Regierungsmehrheit (ab 2002)

Der Ausgang der Wahlen zum Abgeordnetenhaus vom Juni 2002 war zwar dahingehend nicht überraschend, daß wieder keine klaren Parlamentsmehrheiten geschaffen wurden, dennoch führte er den etablierten Parteien schmerzhaft die Konsequenz ihres Verhaltens der vorhergegangenen Jahre vor Augen. Alle Parteien bis auf die kommunistische KSČM mußten Verluste hinnehmen, die „Koalition“ hatte mit 14,3% sogar nur die Hälfte der Vorjahresprognosen erreichen können und erhielt zusammen 31 Sitze. Die regierenden Sozialdemokraten verloren 2% und erreichten 30,2% der Stimmen bzw. 70 Sitze, stellten aber weiterhin die größte Fraktion im Parlament. Der ODS erging es ähnlich (24,5% und 58 Sitze). Der klare Gewinner war die KSČM mit 18,5% und 41 Parlamentssitzen. Die unreformierten Kommunisten errangen somit ihr bestes Ergebnis seit der Wende (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenkommer 2002

Wahlbeteiligung 58,0%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
ČSSD	30,2%	70
KSČM	18,5%	41
US-DEU	14,3%	10
KDU-ČSL		21
ODS	24,5%	58
ODA	X	X
SPR-RSČ	X	X
andere	12,5%	0
Sitze gesamt		200

Am 14./15.06.2002. X = Sperrklausel nicht überwunden.
Quelle: Spengler 2002b.

Das Außergewöhnliche an dieser Wahl war die äußerst geringe Wahlbeteiligung von nur 58%, die letztendlich der KSČM einen überproportionalen Stimmengewinn bescherte. Schon vor den Wahlen hatte die Kommunistische Partei eine schleichende Legitimierung durch die Medien, aber auch durch die anderen, demokratischen Parteien erfahren. Steigende Medienpräsenz sowie die Beteiligung an der Debatte um die Beneš-Dekrete als gleichberechtigter Partner seitens der anderen Parteien, ebneten der KSČM den Weg. Insbesondere die ODS band die KSČM verstärkt in ihre nationale Rhetorik ein und ließ sie mit einseitig scharfer Kritik an der „sozialistischen“ Regierungspolitik der Sozialdemokraten, letztendlich als harmlosere Alternative erscheinen. Darüber hinaus hatten sich die Kommunisten, da sie bisher nie in der Regierungsverantwortung gewesen waren, vielen jüngeren Wählern als saubere Partei präsentieren können und es

so geschafft, die allgemeine Politikmüdigkeit innerhalb der tschechischen Wählerschaft für sich zu nutzen.³⁷⁵ Während der letzten Legislaturperiode war der Anteil der Wähler, die mit der von den Mainstream-Parteien praktizierte Art der Politik nicht zufrieden waren, auf 70% gestiegen. Zu dieser Politikverdrossenheit haben alle etablierten Parteien beigetragen: die ČSSD wegen ihrer Beteiligung an der Oppositionsvereinbarung; die ODS, weil sie im Wahljahr 1998 einen harten Lagerwahlkampf betrieben hatte, um später eine informelle große Koalition zu initiieren; und die Koalition, die im Februar 2002 wegen interner Streitigkeiten auseinander gebrochen war (siehe Abschnitt 3.2.2, Seite 94) und somit ihr Versprechen eines neuen Politikstils, also mit vereinten Kräften gemeinsam die Zukunft des Landes zu gestalten, schon vor der Wahl brach. Außerdem hatte der Rest der „Koalition“, die KDU-ČSL und die US-DEU, sich nicht auf eine Wahlaussage für eine der beiden großen Parteien festlegen wollen und somit potentielle Wähler im unklaren gelassen.³⁷⁶ Aber auch die Tatsache, daß Klaus vor der Wahl weiterhin mit Zeman kommunizierte statt mit dessen Nachfolger, dem neuen ČSSD-Vorsitzenden Vladimír Špidla, führte der Öffentlichkeit die Hinterzimmerpolitik der letzten Jahre vor Augen.³⁷⁷

Die Koalitionsverhandlungen waren kompliziert, obwohl es zur Mitte-Links-Regierung keine Alternative gab. Die ODS und die Koalition hatten zusammen keine Parlamentsmehrheit, eine offizielle große Koalition kam schon aufgrund des sogar für ODS-Verhältnisse ungewöhnlich nationalistisch-populistischen Wahlkampfes nicht in Betracht, und eine Neuauflage der Oppositionsvereinbarung war mit Špidla von vorneherein höchst unwahrscheinlich gewesen. Er ließ sich von seinem Ziel, eine Mitte-Links-Regierung mit eigener Parlamentsmehrheit zu schaffen, weder von Zeman abbringen, der ihm angesichts der knappen Mehrheiten die Weiterführung der Zusammenarbeit mit der ODS empfahl, noch ging er auf das Lockangebot der Kommunisten ein, die aus dem selben Grund eine parlamentarische Duldung vorschlugen.³⁷⁸

³⁷⁵ Vgl. Spengeler 2002b; Pehe 2002.

³⁷⁶ Vgl. Spengeler 2002b; Pehe2002; Spengeler 2002e.

³⁷⁷ Je mehr Špidla Anzeichen erkennen ließ, die von ihm ungewollte Oppositionsvereinbarung noch vor den Wahlen zu kündigen, um den Abwärtstrend in den Umfragen zu stoppen, desto mehr versuchte Klaus, über ihn hinweg direkt mit Zeman zu kommunizieren. Nicht nur sollte damit Špidla öffentlich bloßgestellt werden, Klaus war sich auch um die relativ schwache Stellung des neuen Vorsitzenden innerhalb der Sozialdemokratischen Partei aufgrund des weiterhin einflußreichen Zeman-Flügels bewußt. Siehe Abschnitt 3.2.2 für weitergehende Details bezüglich der Übernahme des Parteivorsitzes durch Špidla und dessen Abgrenzung gegenüber Zemans Politikstil. Vgl. Spengeler 2002a.

³⁷⁸ Vgl. Pehe 2002; o. V. FAZ 2002k.

Alle an den Koalitionsverhandlungen beteiligten Parteien standen unter großem Erfolgsdruck. Špidla wollte mit einem Abschluß die Richtigkeit seiner Strategiewahl beweisen und sich vom Politikstil Zemans absetzen. Der Vorsitzende der KDU-ČSU, Cyril Svoboda, dessen Partei ja schon 1998 für eine Koalition mit der ČSSD bereit gewesen war, hatte die Absicht, endlich die Regierungsbeteiligung zu erreichen. Die US-DEU war aufgrund ihres schlechten Abschneidens bei den Wahlen und der ungebrochenen Dominanz der ODS im rechten Lager eingeschüchtert. Wie auch schon 1998 hing alles von der US-DEU ab, denn anders als die Christdemokraten, die in Bereichen wie z. B. der Sozialpolitik ähnliche Auffassungen vertraten, gab es für die Freiheitsunion nur wenige programmatische Überschneidungen mit den Sozialdemokraten. Besonders in Wirtschaftsfragen sind bis heute die Unterschiede beträchtlich. Daß dennoch eine Regierung zustande kam, lag an Špidlas Person sowie dem anstehenden Abschluß des EU-Beitrittsprozesses. Špidla, ganz im Gegensatz zu Zeman, vertrat einerseits die klassisch-linke Vorstellung von einem Wohlfahrtsstaat und schuf dadurch Gemeinsamkeiten mit der KDU-ČSU, andererseits galt er aber auch als Modernisierer und pragmatischer Reformier und wurde somit für die neoliberale US-DEU akzeptabel. Schon in den letzten Tagen vor der Wahl hatte es Stimmen innerhalb der US-DEU gegeben, die eine Zusammenarbeit mit der ČSSD befürworteten, da dies trotz ideologischer Differenzen die einzig reale Möglichkeit darstelle, eine klar pro-europäisch ausgerichtete Regierung zu bilden. Es kann davon ausgegangen werden, daß neben dem Willen zu regieren die Perspektive, den Beitrittsprozeß der Tschechischen Republik erfolgreich abzuschließen, ausschlaggebend für die Einwilligung der US-DEU war, der Mitte-Links-Koalition beizutreten. Unabhängig von der wohlwollenden Haltung der Partei gegenüber der EU, wurde dies seitens der US-DEU auch als Möglichkeit gesehen, der ODS den Teil ihrer Wählerschaft streitig zu machen, der weiterhin pro-europäisch eingestellt war.³⁷⁹

Trotz erfolgreicher Übereinkunft gaben die Koalitionsverhandlungen jedoch einen Einblick in die Konflikte, die die neue Regierung während der nächsten Jahre begleiten sollte: Ohne ihre eigene Partei vorher zu konsultieren, legte die US-DEU Parteivorsitzende, Hana Maranová, nach einigen Verhandlungsrunden ihr Amt nieder und erklärte, sie werde die Regierung weiterhin unterstützen, um den EU-Beitritt nicht zu gefährden. Grund dafür war ihre strikte Ablehnung der wirtschaftspolitischen Ziele der Sozialdemokraten. Sie hatte vorher vergeblich versucht, den Parteivorsitz zu

³⁷⁹ Vgl. Lang 2002b: 2; 7; Pehe 2002; Spengeler 2002b.

überzeugen, in der Opposition zu bleiben und eine ČSSD-Minderheitsregierung nur punktuell in Sachfragen zu unterstützen.³⁸⁰ Damit hatte die zukünftige Mitte-Links-Regierung faktisch schon vor Beginn der Legislaturperiode ihre Parlamentsmehrheit eingebüßt, da sie nur über 101 von 200 Sitzen auf sich vereinte und Frau Maranová aufgrund ihrer Überzeugungen nicht bereit war, sich einem Fraktionszwang zu beugen. Dies machte sie schon zwei Monate später im September 2002 deutlich, als sie gegen die Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 32% auf 35% („Millionärssteuer“) stimmte, mit dem die Schäden des Hochwassers aus dem vergangenen Sommer finanziert werden sollten. Der Regierung wurde damit ihre eigene Schwäche demonstriert. In der anschließenden Koalitionskrise stand die Absicht von Špidla, die US-DEU aus der Koalition zu drängen und eine Minderheitsregierung zu schaffen, gegen den Versuch der Vorsitzenden der beiden kleinen Parteien, die Koalition doch noch zu retten. Letztendlich wurde Špidla umgestimmt und die US-DEU durfte in der Regierung bleiben, mußte sich aber um einen verstärkten Fraktionszwang bemühen und einwilligen, daß sie bei der nächsten von ihren Abgeordneten verursachten Abstimmungsniederlage bei wichtigen Gesetzesvorlagen freiwillig aus der Regierung tritt und kein Mißtrauensvotum unterstützt. Während der Koalitionskrise hatte die ODS ihre Bereitschaft zu einer Neuauflage der Oppositionsvereinbarung signalisiert, die besonders im Zeman-Flügel der ČSSD Anklang fand und daraufhin Druck auf Špidla ausübte. Auch die KSČM wiederholte ihr Angebot einer parlamentarischen Duldung.³⁸¹

Die Spannungen zwischen dem Zeman-Lager und Ministerpräsident Špidla sollten sich aber noch weiter verstärken und ihren Höhepunkt bei der Wahl zum Staatspräsidenten finden, bei der sich drei konkurrierende ČSSD-Flügel gegenseitig blockierten und damit den Weg für die überraschende Wahl von Václav Klaus ebneten (für den Machtkampf innerhalb der Partei und bei der Wahl des Präsidenten siehe Abschnitt 3.2.2, Seite 99). Dieser hatte zwar nach Bildung der neuen ČSSD-Regierung ein Interesse für das Amt des Präsidenten geleugnet, zumal er rechnerisch gar keine

³⁸⁰ Hana Maranová, eine ehemalige Bürgerrechtlerin und bis 1998 ODS-Abgeordnete, hatte den Vorsitz im Mai 1998 übernommen. Bis zum außerordentlichen Parteitag übernahm ihr Stellvertreter Ivan Pilip das Amt des Parteivorsitzenden, der zuvor aber schon seinen Rückzug aus der Politik angekündigt hatte. Er hatte es nicht geschafft, ein Abgeordnetenmandat zu erringen und war darüber hinaus von der ČSSD als nicht ministrabel aus dem Regierungskabinett herausgehalten worden. Das selbe Schicksal war dem ehemaligen Spitzenkandidat der Viererkoalition und Vorgänger von Maranová Karel Kühnl widerfahren. Die Tatsache, daß die US-DEU diese Konditionen akzeptiert hat, zeugt von dem engen Spielraum, den die US-DEU in den Koalitionsverhandlungen hatte. Nachfolger von Karel Kühnl wurde im Januar 2003 Peter Mareš, der stellvertretende Ministerpräsident und Minister ohne eigenen Geschäftsbereich. Vgl. Spengeler 2002d; Lang 2002b: 38.

³⁸¹ Vgl. Spengeler 2002c; o. V. FAZ 2002g; o. V. FAZ 2002h.

ausreichende Mehrheit hinter sich hätte zusammenbringen können. In Anbetracht der Zerstrittenheit innerhalb der Regierungskoalition (die ČSSD zwang dem Vorsitzenden Špidla Zeman als Kandidaten auf, den wiederum die Koalitionspartner verhindern wollten) kehrte Klaus jedoch zurück in die Arena der Präsidentschaftswahl. Politische Kommentatoren attestierten dieser neuen Wendung einen Beigeschmack von Hinterzimmergesprächen und partei- und fraktionsübergreifende Geheimverhandlungen. So buhlten nun Zeman wie auch Klaus um die Gunst der Kommunisten, die den Ausschlag geben würden. Zeman benutzte seine Kontakte zu Abgeordneten von KSČM und ODS, während Klaus rhetorisch die nationale Karte spielte und insgeheim auf Unterstützung aus dem kommunistischen Lager spekulierte.

Zeman scheiterte überraschend in der ersten Runde und im folgenden Wahlgang unterlag Jan Sokol, der Kandidat der ČSSD und diesmal der Wunschkandidat von Špidla, gegen Klaus. Offensichtlich hatten einige ČSSD-Abgeordneten des Zeman-Flügels für Klaus gestimmt, um Špidla zu schaden. Dies taten auch einige Abgeordnete der KSČM, da sich die Positionen von Klaus und der kommunistischen Partei in Fragen des Irak-Krieges sowie in der Sache der Sudetendeutschen in der Vergangenheit überschnitten hatten. Anscheinend genügten diese Faktoren einigen ihrer Abgeordneten, um dem überzeugten Anti-Kommunisten ihre Stimme zu geben und nicht dem ehemaligen Bürgerrechtler Sokol, dem sie unterstellten, sich nicht hinreichend für die nationalen Interessen des Landes einzusetzen.³⁸²

Bei diesem politischen Ränkespiel machte keiner der maßgeblich beteiligten Politiker eine gute Figur, aber insbesondere der Wahlsieger Klaus agierte in der Frage der Präsidentschaftswahl unsouverän. Als im Frühling 2002 der ehemalige Staatspräsident Václav Havel eine Diskussion über eine mögliche Änderung des Wahlmodus anstoßen wollte, wurde er auch von Klaus ignoriert, der sich zu der Zeit noch Hoffnungen auf das Amt des Ministerpräsidenten machte. Während der Parlamentswahl hatte die ODS die Vorschläge der anderen Parteien, den Staatspräsidenten durch eine Direktwahl zu bestimmen, strikt abgelehnt, da sie siegessicher in die Wahlen gingen und sich nicht die Möglichkeit nehmen lassen wollte, den nächsten Präsidenten selbst zu bestimmen. Das war nicht weiter überraschend, da die Ablehnung aller direktdemokratischen Elemente fest in die Programmatik der ODS gehörte. Nach der verlorenen Wahl bekundete Klaus zunächst sein Desinteresse an dem Amt, brachte aber dann doch eine Direktwahl ins Gespräch, um sich eine Möglichkeit zu eröffnen, trotz der parlamentarischen

³⁸² Vgl. Spengeler2003a; Spengeler 2003b; o. V. FAZ 2003d.

Mehrheitsverhältnisse zum Staatspräsidenten gewählt zu werden. Natürlich wollte Klaus nach seiner Wahl den Vorwurf nicht akzeptieren, er sei letztendlich nur durch die Stimmen der KSČM Staatspräsident Tschechiens geworden.³⁸³

Auch als Staatspräsident bewahrte sich Klaus seine ambivalente Haltung gegenüber einem EU-Beitritt des Landes. Schon seit geraumer Zeit hatte er die ODS in eine politische Richtung manövriert, in der die Meinung der EU bezüglich der Beitrittsbemühungen Tschechiens pauschal als ungerechtfertigte politische Rhetorik abgetan wurde. So bezeichnete Klaus die regelmäßige Kritik der Europäischen Kommission in den Jahren 1997 bis 1999 an Tempo und Umfang der Übernahme des *acquis communautaire* als politisches Instrument, um die Tschechische Republik bei den Beitrittsverhandlungen unter Druck zu setzen. Es ist nachvollziehbar, daß die ODS diese Rhetorik beibehalten mußte, besonders in Anbetracht der erfolgreichen Versuche der sozialdemokratischen Nachfolgeregierung, den Anpassungsprozeß zu beschleunigen. So behauptete der außenpolitische Sprecher der ODS, Jan Zahradil, betreffend des Fortschrittsberichts von 2002, daß „...diese Berichte [...] schließlich nie objektiv gewesen...“³⁸⁴ seien. Darin bescheinigte die Europäische Kommission nämlich Tschechien die Fähigkeit, bis zum Beitritt alle ihre Verpflichtungen zu erfüllen, falls das Tempo beibehalten werde. Es ging einerseits darum, dem (wahren) Bild entgegenzutreten, daß die Regierung Špidla eine bessere Arbeit geleistet hätte als die ODS, als sie sich noch in der Regierungsverantwortung befand und andererseits den Versuch von Špidla zu behindern, mit einem positiven Fortschrittsbericht seine eigene Position innerhalb der ČSSD zu stärken und die öffentliche Meinung über die Regierung zu verbessern.³⁸⁵

Gemäß dieser Strategie und seiner langjährigen Meinung über einen EU-Beitritt hat sich Staatspräsident Klaus dann auch aus der Regierungskampagne herausgehalten, die in der Öffentlichkeit für ein positives Votum bei dem anstehendem EU-Referendum Mitte Juni 2003 sorgen sollte. Die Kampagne, organisiert vom Außenministerium, lief erst spät an. Die Meinungsunterschiede verliefen entlang der alten Grenzen. ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU und der ehemalige Staatspräsident Václav Havel argumentierten

³⁸³ Vgl. Urban 2003a; Spengeler 2002f.

³⁸⁴ Siehe Spengler 2002f.

³⁸⁵ Špidla hatte nach dem Desaster um die Präsidentschaftswahl versucht, mit einer Vertrauensfrage im Parlament sowie seiner Bestätigung als Parteivorsitzender, die innerparteiliche Initiative zurückzuerlangen. Die Abstimmung im Parlament gewann er mit der Regierungsmehrheit von 101 Stimmen, er wurde jedoch auf dem Parteitag der ČSSD mit nur 54% der Stimmen in seinem Amt bestätigt. Vgl. Spengeler 2003d; o. V. FAZ 2003c; Spengeler 2002f.

klar für einen EU-Beitritt, die KSČM hingegen klar dagegen und die ODS versuchte weiterhin warnend ihre euroskeptische Position aufrechtzuhalten. Zwar sprach sich die Partei für einen Beitritt aus, stellte aber klar, daß der angeblich „sozialistische Trend“ innerhalb der EU nicht den Vorstellungen der ODS entspricht.³⁸⁶ Vacláv Klaus schlug einen ähnlichen Ton an, positionierte sich nur am Rande einer offenen Ablehnung und vermied, eine Wahlempfehlung abzugeben. In seinem Aufruf zur Teilnahme am Referendum mahnte er, daß jeder Bürger selbst entscheiden müsse, ob die Tschechische Republik freiwillig einen bedeutenden Teil ihrer Souveränität und Selbständigkeit abgeben solle.³⁸⁷

Unter diesen Umständen war der Ausgang des Referendums trotz positiver Prognosen offen, zumal Špidlas kommunikative Schwächen zu der Unsicherheit innerhalb der Bevölkerung beitrug. Er begründete einschneidende Reformen und die dadurch anstehende Teuerungswelle durch Anpassung an EU-Vorgaben und nicht etwa durch die notwendige Sanierung der öffentlichen Finanzen. Trotzdem stimmten 77,3% (bei einer Wahlbeteiligung von 55,2%) für einen Beitritt. Eine Auswertung des Wahlverhaltens macht keine besonderen Konfliktlinien erkennbar: Die Zustimmung aller Bevölkerungsschichten, wie auch die der Anhänger aller demokratischen Parteien, einschließlich der ODS, lag bei durchschnittlich 75-84%. Sogar Wähler der KČSM hatten zu 37% mit ja votiert.³⁸⁸

4.3 Ungarn

4.3.1 Schnelle Beseitigung der Defekte des verhandelten Überganges (1990-1994)

Aus der ersten freien Wahl nach dem Regimewechsel ging das Ungarische Demokratische Forum (Magyar Demokrata Fórum, MDF) im März 1990 mit 164 von 386 Parlamentssitzen deutlich als Sieger hervor. Zweitgrößte Fraktion wurde der Bund der Freien Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) mit 92 Sitzen. Wegen den vielen Parteien, die nur knapp an der damaligen Vier-Prozent-Hürde für den Einzug in die Nationalversammlung gescheitert waren, wurde das Ergebnis stark verzerrt. Das MDF erhielt mit nur 3,3% Wählerstimmen Vorsprung vor dem SZDSZ

³⁸⁶ So meinte der neue ODS-Vorsitzende Mirek Topolánek, er wolle ein Europa der Freiheit und nicht der Solidarität. Vgl. Spengeler 2003e.

³⁸⁷ Vgl. Spengeler 2003c; Krebs 2003.

³⁸⁸ Die sozialen Gruppen, die am deutlichsten für einen Beitritt gestimmt hatten waren: Studenten (84%), Unternehmer (79%), die über 60-jährigen (79%), städtische Bevölkerung (78%), ländliche Bevölkerung (75%), Anhänger der US-DEU (92%), der ODS (86%), der KDU-ČSL (84%) und der ČSSD (82%). Vgl. Spengeler 2003c.

dadurch überproportional viele Sitze. Das Demokratische Forum konnte stark von den Kompensationssitzen profitieren, die generell den großen Parteien zugute kamen und sich bei dieser Wahl aufgrund des hohen Anteils von 15,8% verschenkten Stimmen besonders bemerkbar machten (siehe Tabelle 12). Darüber hinaus hatten die meisten Wähler der post-kommunistischen Linken im zweiten Wahlgang für das MDF gestimmt, da ihnen die sozial-konservative Partei als zweitbeste Option gegenüber dem liberalen Lager und dessen radikalen Transformationsplänen erschien. Mit der Selbstdarstellung als Traditionalisten mit sozialem Gewissen galt das Demokratische Forum in der öffentlichen Wahrnehmung als gemäßigte und seriöse Alternative gegenüber den anderen Parteien und vereinte erfolgreich die Themen soziale Sicherheit, wirtschaftlicher Aufschwung und nationale Identität im Parteiprogramm. Mit der Betonung der ungarischen Nation und Kultur, die eine aktive Verantwortung gegenüber den Auslandsungarn explizit einschloß, legte der MDF-Vorsitzende József Antall den Grundstein für die gesellschaftliche Konfliktlinie, bei dem der links-liberal geprägten Vorstellung von Zivilgesellschaft das konservativ-traditionelle Ungarentum gegenübergestellt wird und die das politische Leben in Ungarn bis heute prägt.³⁸⁹

Tabelle 12: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1990

Wahlbeteiligung 65,1/45,5%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
MSZP	10,9%	33
SZDSZ	21,4%	92
MDF	24,7%	164
FIDESZ	9,0%	21
KDNP	6,5%	21
FKgP	11,7%	44
andere	15,8%	11
Sitze gesamt		386

Am 25.03. und 08.04.1990. Quelle: Weigelt 2002; Bauer 2002.

Antall ging die ersten Monate seiner Amtszeit kraftvoll an, und die Bildung einer Koalitionsregierung mit der Christlich-Demokratischen Volkspartei (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP) und der Unabhängigen Kleinlandwirtpartei (Független Kisgazdapárt, FKgP) wurde schnell vollzogen. Mit der KDNP gab es starke weltanschauliche Überschneidungen und ihr passiver Politikstil versprach eine Zusammenarbeit ohne Komplikationen. Die FKgP wurde durch Zusagen für weitreichende Reprivatisierungsmaßnahmen von ehemals enteigneten Grund- und Boden, dem zentralen Anliegen der Kleinlandwirtpartei, für den Eintritt in die Koalition bewegt. Damit verfügte die Regierung Antall über eine stabile

³⁸⁹ Vgl. Grotz 2000: 234, 236, 278; Márkus 1999: 143.

Parlamentsmehrheit. Die Tatsache, daß es keinen schriftlich fixierten Koalitionsvertrag gab, deutet auf die dominante Machtposition hin, die Antall schon früh innerhalb der Regierung angestrebt hat. Neben der Plazierung seiner eigenen Leute in Schlüsselpositionen hatte der Ministerpräsident auch ein klares Bild von parlamentarischer Zusammenarbeit: Er war strikt gegen eine lagerübergreifende Regierungskoalition mit den liberalen Parteien gewesen und wollte die Opposition während der kommenden Legislaturperiode auch nicht als legislative Kontrollinstanz verstehen. Dementsprechend verfolgte Antall einen autoritären Führungsstil, der die Opposition zur Seite drängte.

Auf der anderen Seite war er pragmatisch genug und sich seiner politischen Möglichkeiten bewußt. So traf er schon im April 1990 mit dem SZDSZ, also vor seinem offiziellen Amtsantritt, eine Vereinbarung über die Veränderung der Verfassung, indem er politische Konzessionen einging; denn erst mit den Stimmen des SZDSZ besaßen die Regierungsparteien die benötigte Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen. Dies wurde von Antall jedoch als der Preis wahrgenommen, den er der Opposition für eine funktionale Verfassung zu zahlen hatte und nicht als Einverständnis für eine konsensorientierte Politik.³⁹⁰

Die bisherige Verfassung war ein Produkt des zwischen der sozialistischen Staatspartei und oppositionellen Gruppen am „Runden Tisch“ ausgehandelten Übergangs zur Demokratie (siehe Fußnote 221). Dementsprechend förderten Teile der festgelegten Gewaltenteilung eine parlamentarische Blockade. Aufgrund der Absicht der Reformkommunisten, sich im Nachwende-Ungarn politische Macht zu erhalten, waren die Hürden für die Gesetzgebung hoch. Insbesondere die vielen Gesetze, die eine Zweidrittelmehrheit im Parlament benötigten und einige ungelöste Fragen bezüglich des Amtes des Staatspräsidenten waren Folgen der Verhandlungen am „Runden Tisch“. Die Erhöhung der Regierungsfähigkeit und die Beschränkung des Staatspräsidenten auf eine indirekte Legitimation und repräsentative Aufgaben waren gleichermaßen Ziel des MDF und SZDSZ, um der Ungarischen Sozialistischen Partei (Magyar Szocialista Párt, MSZP) keine Möglichkeit für zukünftige institutionelle Machtausübung zu lassen.

Die Vereinbarung zwischen Regierung und Opposition sah eine Reduzierung der sogenannten „Zweidrittelgesetze“ auf zwanzig Kernbereiche vor (siehe Fußnote 224). Das konstruktive Mißtrauensvotum wurde eingeführt und die Minister nicht mehr dem Parlament, sondern direkt dem Ministerpräsidenten verantwortlich gemacht. Die

³⁹⁰ Vgl. Grotz 2000: 239-240, 251; Matthes 1999: 99, 216; Ágh 1998: 99.

Amtsperiode des Präsidenten wurde auf fünf Jahre erhöht und seine Wahl durch das Parlament festgeschrieben. Darüber hinaus sollte nicht mehr ein Parlamentsausschuß ein mögliches Amtsenthebungsverfahren durchführen, sondern das Verfassungsgericht.³⁹¹ Neben der Konzentration der exekutiven Gestaltungsmacht auf die Regierung waren die Veränderungen, welche das Amt des Präsidenten betrafen, Ausdruck der Absicht von MDF und SZDSZ, einen post-kommunistischen Kandidaten zu verhindern. Schon bei den Verhandlungen am „Runden Tisch“ war die Direktwahl des Staatsoberhauptes eines der Hauptanliegen der Reformkommunisten gewesen, und auch die Sozialisten als ihre politischen Nachfolger vertraten diese Position. Der letzte Versuch der MSZP, sich als außenstehende Oppositionspartei in dieser Frage doch noch durchzusetzen, war ein von ihr initiiertes Referendum, das aber an einer zu geringen Wahlbeteiligung scheiterte. Die Übereinkunft zwischen MDF und SZDSZ sah als Gegenleistung die Wahl des SZDSZ-Kandidaten Árpád Göncz zum Präsidenten und die Besetzung der Leitung der öffentlichen Medienanstalten mit unabhängigen Personen vor.³⁹²

Göncz wurde im August 1990 mit nur 15 Gegenstimmen und ohne Gegenkandidaten zum Staatspräsidenten gewählt. In der folgenden Legislaturperiode gerieten er und Ministerpräsident Antall in verschiedene Konflikte, die sich über die ganze Legislaturperiode hinzogen. Antall, ausgestattet mit einer stabilen Parlamentsmehrheit, verstand das Präsidentenamt nicht als ein Korrektiv der Exekutive und war daher entschlossen, alle seine politischen Entscheidungen gegen Göncz und die Opposition durchzusetzen. Göncz legte mehrmals ein konstitutionelles Veto ein und verwies Gesetze an das Verfassungsgericht. Das unwirksame – aber symbolische – politische Veto gebrauchte er niemals, wohl auch deshalb, weil Antall zu keiner freiwilligen Revision seiner Politik bereit war. Trotz der äußerst aktiven Auslegung seiner Aufgaben und der damit verbundenen politischen Angriffsfläche gab das Verfassungsgericht Göncz schließlich bei allen Vetos recht.

Der größte Konflikt zwischen Präsident und Ministerpräsident war der sogenannte „Medienkrieg“, bei dem Göncz im Juli 1991 die Unterschrift zur Ernennung der Vize-Intendanten der öffentlichen Medien verweigerte. Im Frühjahr 1992 wiederholte sich die Situation, als Antall die bis dahin unabhängigen Intendanten wegen deren

³⁹¹ Vgl. Grotz 2000: 240; Matthes 1999: 99.

³⁹² Das Referendum fand am 29.07.1990 statt und wies eine Beteiligung von nur 13,9% der Stimmberechtigten auf. Von diesen stimmten aber 85% für eine Direktwahl des Präsidenten. Vgl. Grotz 2000: 241.

regierungskritischer Berichterstattung auswechseln wollte. Die Konflikte zwischen Regierung und Präsident ließen nicht nur Antall in einem autokratischem Licht erscheinen. Sie wirkten auch als Katalysator für die Annäherung des linken und liberalen Lagers innerhalb der Opposition, die sich schon im August 1991 mit der Demokratischen Charta (siehe Fußnote 243) gemeinsam öffentlich gegen die ihrer Meinung nach nationale Prägung der Politik sowie die Überbetonung von kulturellen Fragen in der Tagespolitik gestellt hatten. Letztendlich war es nicht die erklärte Absicht von Göncz, Antall und das MDF politisch zu bekämpfen, sondern ausgewogene Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Parteien zu wahren, die er für nicht mehr gewährleistet sah. Somit paßt es auch in das Verhaltensmuster von Göncz, daß er sich für einen reibungslosen Übergang zu Übergangsministerpräsident Péter Boross einsetzte, nachdem Antall im Dezember 1993 verstorben war.³⁹³

Unabhängig von diesen Auseinandersetzungen ließ die Stabilität der Regierungskoalition seit Ende 1991 spürbar nach. Neben seiner häufig kritisierten Personalpolitik war es Antalls eigenmächtiges Festlegen der politischen Linien, welche Spannungen innerhalb des Regierungslagers verursachte. So entschied er, entgegen seiner ursprünglichen Vereinbarung mit der FKgP, in der Restitutionsfrage nach real umsetzbaren, ökonomischen Aspekten. Die Bodenreform, die eine finanzielle Entschädigung anstelle von Rückgabe vorsah, erhielt eine breite parlamentarische Mehrheit, zerbrach aber die Koalition. FKgP-Vorsitzender József Torgyán hielt weiter an einer Reprivatisierung fest und verließ im Februar 1992 die Regierung. Dies führte zu einer Spaltung der Partei, denn Torgyán konnte es nicht verhindern, daß Teile der FKgP-Abgeordneten weiterhin zu Antall standen und somit die Regierungsmehrheit im Parlament weiterhin Bestand hatte.³⁹⁴

Im Mai 1993 trat ein bisher unterschwellig existierender Konflikt innerhalb des MDF offen auf. Der immer stärker neofaschistische Töne anschlagende Anführer des nationalistischen Flügels der Partei, István Csurka, verließ mit seinen Gefolgsleuten das Demokratische Forum und gründete die Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP). Grund war der ungarisch-ukrainische Vertrag gewesen, in dem die ungarische Regierung die Staatsgrenze gemäß des Versailler-Vertrages anerkannte. Für einen Revisionisten wie Csurka war diese Übereinkunft nicht akzeptabel, unabhängig von den Minderheitenrechten, die den ukrainischen Ungarn im

³⁹³ Vgl. Körösenyi 1997: 316-317; Grotz 2000: 242-243; Matthes 1999: 134.

³⁹⁴ Vgl. Grotz 2000: 243.

Gegenzug zugesprochen wurden oder dem realpolitischen Hintergrund, wie z. B. der Aufforderungen der EU, daß alle Kandidaten vor einem möglichen Beitritt ihre Grenzstreitigkeiten zu lösen haben. Der Vertrag wurde schließlich durch die Unterstützung der Opposition ratifiziert. Auch jetzt behielt die Regierung faktisch ihre Parlamentsmehrheit, denn obwohl die MIÉP Opposition von rechts betrieb, stimmte sie häufig mit der Regierung ab und wäre auch zu keinem Mißtrauensvotum gemeinsam mit den linken und liberalen Parteien bereit gewesen.³⁹⁵

Die Zersetzungserscheinungen innerhalb der Parlamentsfraktionen nahmen weiter zu, so daß am Ende der Legislaturperiode formal sechzehn Parteien in der Nationalversammlung vertreten waren. Zehn Parteien mehr als noch vier Jahre zuvor im Mai 1990. Bis auf die MSZP und FIDESZ waren alle Parteien vom Abgeordnetenschwund befallen. In den vier Jahren hatten 56 von 386 Abgeordneten ihre Fraktion gewechselt (28 von ihnen wurden unabhängige Abgeordnete). Um diese Fragmentierung einzudämmen, beschlossen die großen Parteien im Dezember 1993 die Erhöhung der Sperrklausel von vier auf fünf Prozent (kumulativ für Wahlbündnisse). Zu dieser Zeit befand sich die ungarische Innenpolitik in einem Schwebезustand. Nach längerer Krankheit war Ministerpräsident Antall verstorben und für das auf seiner Person basierende System der Machtausübung innerhalb der Regierung fand sich kein geeigneter Nachfolger aus dem MDF. Im Parlament waren die Machtverhältnisse wegen der vielen unabhängigen Abgeordneten und Splitterparteien unübersichtlich, die Mehrheit der Regierungskoalition war auf nur noch zwei Stimmen abgeschmolzen. Die Hoffnungen aller Parteien, diese Situation grundlegend zu verändern, lagen auf den anstehenden Wahlen im Mai 1994. Das Augenmerk der oppositionellen Parteispitzen richtete sich auf die planmäßige Ablösung der Regierung und so wurden die letzten Monate ohne Mißtrauensvoten oder vorgezogene Neuwahlen überbrückt.³⁹⁶

4.3.2 Freiwillige Selbstbeschränkung der Post-Kommunisten aufgrund von Legitimationsbedenken (1994-1998)

Zur Überraschung des konservativen Lagers gewannen die Sozialisten mit einem klaren Vorsprung die Wahlen vom Mai 1994. Während alle anderen Parteien Einbußen hinnehmen mußten, konnte die MSZP ihre Wählerstimmen verdreifachen und erhielt darüber hinaus unproportional viele Parlamentssitze, die für eine absolute Mehrheit in

³⁹⁵ Vgl. Márkus 1999: 146; Szarvas 1995: 132.

³⁹⁶ Vgl. Grotz 2000: 244, 247, 252; Szarvas 1995: 132.

der Nationalversammlung ausreichte. Mit einem Stimmanteil von nur 33,1% stellte die MSZP 209 von 386 Abgeordneten. Dieses Ergebnis war nur indirekt den Elementen des Mehrheitswahlrechtes anzulasten. Der Schlüssel zum Erfolg der MSZP war ihre flächendeckende Dominanz in den meisten Wahlkreisen gewesen, wodurch ihre Stimmengewinne effektiv gestreut wurden. Die anderen Parteien schwankten in ihrer Wählerunterstützung regional unterschiedlich stark. Lediglich die Sozialisten hatten es geschafft, aus allen gesellschaftlichen Schichten genügend neue Wähler dazuzugewinnen und sich dadurch auch im zweiten Wahlgang gegen alle anderen politischen Lager durchzusetzen. Letztendlich war es kein Pendelschlag vom MDF hin zur MSZP, sondern eine Wählerbewegung des gesamten politischen Spektrums gewesen (siehe Tabelle 13).³⁹⁷

Tabelle 13: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1994

Wahlbeteiligung 68,9/55,1%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
MSZP	33,1%	209
SZDSZ	19,7%	69
MDF	11,7%	38
FIDESZ	7,0%	20
KDNP	7,0%	22
FKgP	8,8%	26
MIÉP	X	X
andere	12,7%	2
Sitze gesamt		386

Am 08.05. und 29.05.1994. X = Sperrklausel nicht überwunden.
Quelle: Weigelt 2002; Bauer 2002.

Der vorangegangene Wahlkampf der Sozialisten war bewußt moderat gehalten worden und konzentrierte sich auf verschiedene Aspekte, die die Bevölkerung an der letzten Regierung vermißt hatte: Professionalität, ideologiefreie Entscheidungsfindung und ein konsensuelles Vorgehen in der Tagespolitik. Die scharfe anti-kommunistische Kampagne der Rechten mit Betonung auf religiös-konservative Werte ließ die Wählerschaft nur noch stärker ins linke Lager driften und machte deutlich, daß die Öffentlichkeit sich mehr rationalen Pragmatismus anstelle von kultureller Bevormundung wünschte. Die MSZP präsentierte sich als kraftvolle und selbstsichere Partei mit einem Anspruch zur Modernisierung des Landes und die starke Unterstützung durch die ehemals staatliche Föderation der ungarischen Gewerkschaften (Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, MSZOSZ) unterstrich zudem ihren sozialen Anspruch. Die gesellschaftliche Sehnsucht nach sozialer Sicherheit und ökonomischer

³⁹⁷ Vgl. Grotz 2000: 255-258.

Wohlfahrt manifestierte sich in einer Nostalgie nach der reformkommunistischen Zeit und trug maßgeblich zu dem überragenden Wahlerfolg der MSZP bei.³⁹⁸

Trotz des Sieges sah sich die MSZP mit einem doppelten Legitimationsproblem konfrontiert. Es galt einerseits, der diffusen Angst vor einer Rückkehr in den Kommunismus entgegenzutreten, der alle post-kommunistischen Regierungen in Mitteleuropa bis dahin generell ausgesetzt waren, und andererseits besaß sie die absolute Regierungsmehrheit im Parlament, ohne jedoch eine dementsprechende zahlenmäßige Wählerunterstützung für sich in Anspruch nehmen zu können. Der MSZP-Vorsitzende und zukünftige Ministerpräsident Gyula Horn war sich dieser Problematik bewußt und favorisierte eine ideologiefreie und konsensorientierte Politik im Parlament. Dem psychologisch-moralischen Vorteil einer Koalition mit der früheren Regimeopposition konnte Horn sich nicht entgehen lassen und so wurde von der MSZP ein Angebot an den SZDSZ unterbreitet.

Die Liberalen zeigten überraschend Bereitschaft, doch die Koalitionsverhandlungen gestalteten sich schwierig. Früh zeigte sich der unkooperative Führungsstil von Horn, der die Gespräche belastete und im Gegensatz zu seiner zuvor formulierten Politik bezüglich des Umgangs mit der Opposition stand. Der SZDSZ hatte Mühe, eigene Forderungen durchzubringen und mußte sich am Ende mit nur drei Ministerposten zufriedengeben. Ausschlaggebend war die Überschneidungen zwischen den beiden Parteien, wie z. B. in ihrer ungeteilten Zustimmung zum EU-Beitritt und die Absicht, dem bisherigen konfrontativen Politikstil in Ungarn eine konstruktive Alternative entgegenzustellen. Im Gegensatz zu der Vorgängerregierung wurde ein schriftlicher Koalitionsvertrag aufgesetzt, der aber keine klaren Richtlinien für eine gemeinsame Politik enthielt. Dem SZDSZ wurde aber ein Veto-Recht bei Regierungsbeschlüssen zugebilligt. Ohne dieses Zugeständnis wäre wohl keine Einigung erzielt worden. Dennoch war der SZDSZ ein Gefangener der Koalition, denn letztendlich war die liberale Partei für den Bestand der Regierung nicht unbedingt notwendig. Je mehr Stammwähler sich im Laufe der Legislaturperiode wegen der Kollaboration mit den Sozialisten von ihr abwandten, desto schwächer wurde ihre Position innerhalb der Koalition. Dadurch verlor das Veto als politische Waffe faktisch seine Schärfe, da ein vorzeitiger Wechsel in die Opposition einem Eingeständnis gleichgekommen wäre,

³⁹⁸ So wurde der MSZOSZ-Vorsitzende Sándor Nagy auf den zweiten Listenplatz der MSZP gesetzt. Vgl. Grotz 2000: 253; Márkus 1999: 148-149.

entgegen der ursprünglichen Absicht, als liberales Korrektiv in der Regierungspolitik versagt zu haben.³⁹⁹

Der Wandel im Politikansatz war ohne Verzögerung spürbar: Ministerpräsident Horn gab öffentlich bekannt, daß trotz uneingeschränkter Unterstützung für die Auslandsungarn, der Beitritt zur EU und NATO keiner anderen Priorität untergeordnet werden darf. So wurde die Forderung nach Autonomie für die ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten zumindest nicht weiter betrieben, nachdem sich die EU in diesem Thema sehr bedeckt gehalten hatte. In der Innenpolitik wurde die ungarische Nationalidentität von den Sozialisten mit einer europäischen Identifikation verknüpft und stellte damit ein Gegenkonzept zum konservativen Verständnis von der Nation dar. Die ideologiefreie Politik wurde nahezu zu einer unerschütterlichen Maxime aller Handlungen der MSZP. Die Parteiführung konzentrierte sich auf Wirtschaftsfragen und ließ andere Themen, die der Opposition Angriffsfläche geboten hätten, weitgehend unberührt. Die Konzentration auf wirtschaftspolitische Sachfragen und die Erprobung des Zusammenhalts der Koalition ließ die regierungsinterne Entscheidungsfindung im ersten Jahr nach Machtantritt erstarren.⁴⁰⁰

Trotz der statischen Anfangsphase wurde die interne Abstimmung im Kabinett – zumindest innerhalb der MSZP-Minister – informell gehandhabt. Ministerpräsident Horn, der Regierungsarbeit wie eine funktionierende Firma betrieb, umgab sich mit Spezialisten und Technokraten, die auf seine Entscheidung hin ausgetauscht oder für die Sache geopfert werden konnten. Dies zeigen die vielen Ministerwechsel zwischen 1994 und 1998, die von Horn auch häufig aus Gründen der Machtbalance zwischen dem Gewerkschaftsflügel und den Wirtschaftsreformern innerhalb der Partei vollzogen wurden. Prominentestes Beispiel war Finanzminister Lajos Bokros, dessen Stabilitätsprogramm (nach ihm selbst „Bokros-Paket“ genannt) im März 1995 den Grundstein für die langfristige Sanierung des Staatshaushaltes legte, aber durch die Schocktherapie der drastischen Kürzungen und Preiserhöhungen die öffentliche Akzeptanz gegenüber der Regierung stark sinken ließ. Obwohl sich Horn der Notwendigkeit von ökonomischen Reformen bewußt war, ließ er innerparteiliche Kritik an Bokros zu. Er akzeptierte schließlich den Rücktritt des Finanzministers, der sich dem politischen Druck nicht mehr gewachsen sah. Ministerpräsident Horn, der Bokros selbst als Nachfolger des am Reformwiderstand gescheiterten László Békesi in die Regierung

³⁹⁹ Vgl. Matthes 1999: 222-223; Grotz 2000: 259; Müller-Rommel 2001a: 87, 90.

⁴⁰⁰ Vgl. Balogh 2000: 5, 8; Márkus 1999: 153.

geholt hatte, konnte sich dadurch als Vertreter der Interessen des kleinen Mannes präsentieren und gleichzeitig den wirtschaftlichen Umbau fortsetzen.

Die (überraschend) brutale neoliberale Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung erzeugte eine stark sozialdemokratisch gefärbte Rhetorik bei der konservativen Opposition. Die einzige Antwort von MDF, FKgP und FIDESZ auf die Regierungspolitik war die lautstarke Forderung nach einem Schutz des Wohlfahrtsstaates. Das Bokros-Paket bedeutete einen Wendepunkt in der Programmatik von FIDESZ, ehemals die Partei mit der stärksten monetaristischen Ausrichtung in der Wirtschaftspolitik. Der Verdrängungswettbewerb im rechten Lager war zu hart, um sich dem momentanen Volkszorn entgegenzustellen. Insbesondere die Kleinlandwirtepartei konnte so 1996 in den Umfragen als stärkste Oppositionskraft aufwarten.⁴⁰¹

Das Legitimitätsproblem aufgrund der überproportionalen Sitzverteilung wurde durch die Koalition mit dem SZDSZ nicht gelöst, im Gegenteil, nun besaß die Regierung eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in der Nationalversammlung. Die MSZP ging anfänglich sehr behutsam mit dieser Tatsache um. Es galt, die Opposition in wichtige Entscheidungen mit einzubinden und eine konsensorientierte Politik zu betreiben, dabei aber die eigene Position mit Hilfe der überwältigenden Parlamentsmehrheit durchzusetzen. Obwohl die bestehende Verfassung ihre Funktionalität bewiesen hatte, wurde ihre Veränderung von der Regierung auf die politische Tagesordnung gesetzt. Keine der angestrebten Veränderungen jedoch war notwendig oder dringend. Das Angebot an die Opposition, daran maßgeblich mitentscheiden zu dürfen, kann als Versuch der Sozialisten gesehen werden, die politische Mitte für sich zu gewinnen. Der freiwillige Verzicht auf die Machtfülle einer möglichen „konstitutionellen Diktatur“ wurde durch die Einrichtung einer Verfassungskommission unterstrichen. Diese Kommission, in der die Opposition gleichberechtigt vertreten war, sollte die guten Absichten der Regierung beweisen. Dennoch schwankte die Regierungspolitik merklich zwischen Parteikonsens und eigener Interessenwahrung. Die Veränderung der parlamentarischen Geschäftsordnung im September 1994 fand in Übereinkunft mit der Opposition statt, die Verfassungsänderung bezüglich des Kommunalwahlrechts hingegen wurde gegen den Widerstand derselben kurze Zeit später durchgesetzt. Unabhängig von der Diskussion um eine mögliche Verfassungsänderung, waren die Konflikte zwischen Regierung und Opposition während der gesamten Dauer nicht ideologischer, sondern vielmehr pragmatischer Natur. Dahingehend unterscheidet sich

⁴⁰¹ Vgl. Müller-Rommel 2001a: 93; Matthes 1999: 123; Lomax 1999: 115; Márkus 1999: 151, 155.

der politische Wettbewerb zwischen 1994-1998 hinsichtlich der vorangegangenen Interaktionsmuster wie auch den der anschließenden Legislaturperioden.⁴⁰²

Die Regierungskoalition aus MSZP und SZDSZ machte allen Oppositionsparteien das Angebot, die neue Verfassung im gemeinsamen Konsens zu erarbeiten. Daß dies nicht nur eine leere Versprechung war, bewiesen die Modalitäten, welche die Regierung für die Überarbeitung der Verfassung vorlegte: Die benötigte Parlamentsmehrheit für die Annahme der neuen Verfassung wurde von zwei Dritteln auf vier Fünftel erhöht und der Opposition wurde im verfassungsgebenden Ausschuß maßgeblichen Einfluß eingeräumt.⁴⁰³ Der Ausschuß legte nach seiner Arbeit vom Juni 1995 bis April 1996 einen Verfassungsentwurf mit ungefähr hundert Veränderungsvorschlägen vor, die sich jedoch auf Details beschränkten. Erwähnenswert bleibt, daß die Stellung des Präsidenten dabei leicht geschwächt wurde: So sollte er das Gesetzesinitiativrecht verlieren.

Zur allgemeinen Überraschung bekam die neue Verfassung im Parlament keine ausreichende Mehrheit, da sich Teile der MSZP, einschließlich Ministerpräsident Horn und anderer Mitglieder seines Kabinetts, der Stimme enthielten. Die MSZP-Spitze begründete ihre plötzliche Ablehnung mit dem Fehlen des sozialen Wohlfahrtsstaats als verfassungsrechtlich verankertes Staatsziel. Die Verfassungsänderung war mit Beginn der Beratungen ein halbherziges Anliegen geworden. Keine der Parteien hatte ihre zentralen Vorstellungen im Ausschuß durchbringen können. So war ein weiterer Grund für die Abkehr einiger MSZP-Abgeordneter der weiterhin unveränderte Wahlmodus des Präsidenten durch das Parlament gewesen. Informell hatten Teile der sozialistischen Partei darauf hingearbeitet, die ihnen 1990 verwehrte Direktwahl des Staatsoberhaupt einführen zu können. Letztendlich war die Parteiführung von der neuen Verfassung, die sie als nicht optimal empfunden hat, auch deswegen abgerückt, weil die Positionen innerhalb der MSZP zu den Veränderungen uneinheitlich waren.

⁴⁰² Die neue Geschäftsordnung sprach der Opposition gewisse erweiterte Kontrollrechte zu, die Veränderung im Wahlrecht schaffte die vorgeschriebene Mindestbeteiligung ab und erhöhte die Kandidaturvoraussetzung, was als Vorteil für die Regierungsparteien angesehen wurde. Vgl. Grotz 2000: 261, 282; Matthes 1999: 100, 225, 249; Rüb 2001d: 200-203, o. V. EECR 1997a; Szikinger 2001: 429.

⁴⁰³ Der verfassungsgebende Parlamentsausschuß wurde zu gleichen Teilen besetzt (jeweils vier Vertreter pro Partei) und alle Beschlüsse benötigten die Zustimmung von fünf der sechs vertretenen Parteien. Zusätzlich mußten diese fünf Parteien auch zwei Drittel der Parlamentssitze auf sich vereinen. Damit sicherte sich die MSZP eine Blockademehrheit. Vorschläge von externen Experten durften in die Verfassung nur bei der Zustimmung sämtlicher im Ausschuß verteilter Parteien aufgenommen werden. Falls in bestimmten Bereichen keine Einigung erzielt werden konnte, sollte die Formulierung der alten Verfassung beibehalten werden. Vgl. Rüb 2001d: 201.

Ein weiterer Versuch mit leichten Abänderungen (so sollte die Anzahl der Abgeordneten reduziert werden) scheiterte im Dezember ebenfalls. Danach beschloß die Regierung mit Rücksprache der Oppositionsparteien im Mai 1997 einige kleinere Verfassungsänderungen und setzte diese mit ihrer eigenen Zweidrittelmehrheit um. Die Stellungnahme von Horn, der verfassungsändernde Prozeß sei wegen Parteiengezänk gescheitert und die Sozialisten sähen die Übereinkunft über einen Verfassungskonsens als nicht mehr gültig an, war nur noch der verbale Abschluß einer unglücklich verlaufenden Verfassungsreform.⁴⁰⁴

Ein weiterer Konflikt zwischen Regierung und Opposition wurde indirekt auf dem Rücken des NATO-Referendums geführt. Anfänglich hatte die bürgerliche Opposition der Regierungsidee zugestimmt, im November 1997 eine nicht bindende Volksbefragung bezüglich der NATO-Mitgliedschaft Ungarns abzuhalten. Kurze Zeit später änderte die Opposition ihre Meinung dahingehend, daß das Referendum bindend sein müsse, unabhängig von der anstehenden Vertragsunterzeichnung im Dezember und dem schon ausgehandelten NATO-Beitritt zum März 1999. Als dies zurückgewiesen wurde und Staatspräsident Göncz das Referendum formal ausschrieb, griff FIDESZ die Verunsicherung in der Bauernschaft auf und verknüpfte die Frage über den Erwerb von Ackerland formal mit der des NATO-Beitritts. Die Regierung hatte nämlich zuvor eine Veränderung in der Gesetzgebung bezüglich des Landerwerbs angekündigt, um den Beitritt zur EU vorzubereiten und gleichzeitig den Immobilienmarkt zu liberalisieren.

Die Interessenverbände sowie alle anderen Oppositionsparteien unterstützten die Initiative von FIDESZ für ein Landerwerbs-Referendum, welches mit dem NATO-Referendum zusammen durchgeführt werden sollte. Laut FIDESZ sollte dies aus Kostengründen geschehen, aber es war offensichtlich eine Machtprobe im Rahmen des aufkommenden Wahlkampfes. Umfragen hatten ergeben, daß sich dreiviertel der ungarischen Bevölkerung um den Ausverkauf ihres Landes sorgten und FIDESZ wollte mit dieser Angst der Regierung eine Abstimmungsniederlage zufügen. Die Oppositionsparteien sammelten die benötigten 200.000 Unterschriften für ihr Unterfangen und brachten eine scharf formulierte Referendumsfrage ein. Deren positive Beantwortung hätte der Regierung keinen Spielraum bei den Verhandlungen mit der EU gelassen. Die Regierungskoalition versuchte dem entgegenzutreten, indem sie ihrerseits ein Referendum zum Landerwerb ankündigte, aber mit zwei Einzelfragen, die im Bezug

⁴⁰⁴ Vgl. Rüb 2001d: 202-303; Grotz 2000: 261; Matthes 1999: 100, 249; Szikinger 2001: 429; o. V. EECR 1997a.

zum EU-Beitritt standen und deren Beantwortung keine rechtstaatlichen Hindernisse für eine Mitgliedschaft Ungarns schaffen würde.⁴⁰⁵

Da jetzt nun zwei Referenden zum selben Thema beantragt waren, mußte das Verfassungsgericht entscheiden, welches diesbezüglich Vorrang besaß. Die Entscheidung fiel zugunsten der Opposition aus, da ein Referendum auf Basis einer Unterschriftensammlung einem durch das Parlament eingeleiteten Referendum vorzuziehen sei. Nun änderte die Regierung ihre Strategie, setzte das Landerwerbs-Referendum aus und rief ihrerseits das Verfassungsgericht zur Überprüfung an. Sie argumentierte, ein Referendum dürfe nicht Gegenstand einer Frage sein, die die Regierung zwingen würde, internationale Verträge zu brechen (z. B. im Rahmen von GATT und der OECD). Dadurch hatte die Regierung zumindest die zeitliche Entkoppelung der beiden Referenden erreicht. Nachdem das NATO-Referendum positiv ausgegangen war, wies das Gericht die Frage aufgrund fehlender Zuständigkeit zurück, verlangte aber vom Parlament einen verfassungsgemäßen Umgang mit Referenden. Die Regierung beendete das Thema schließlich im Februar 1998 durch ein Gesetz, nach dem Referenden im Einklang mit den vom Staat eingegangenen internationalen Verpflichtungen stehen müssen. Danach wurde das Landerwerbs-Referendum fürs erste nicht weiter vorangetrieben.⁴⁰⁶

Nicht nur in ihrem Verhalten gegenüber der Opposition war die MSZP ambivalent, auch der Umgang mit dem Koalitionspartner SZDSZ offenbarte sich als problematisch, je länger die Zusammenarbeit andauerte. Die erste Koalitionskrise trat im Frühjahr 1995 ein, als Horn den Gewerkschaftsführer Sándor Nagy zum Vizeministerpräsidenten ernennen wollte. Es sollte ein Zugeständnis an den traditionalistischen Flügel der Partei werden und sie in die Reformpläne einschließlich der damit verbundenen Kürzungen im Sozialwesen einbinden. Der SZDSZ jedoch wehrte sich erfolgreich dagegen, und die Krise wurde letztendlich gelöst, weil beide Parteien aus pragmatischen Gründen an der Koalition festhalten wollten. Es gab während der ganzen Legislaturperiode Spannungen zwischen dem linken Flügel der MSZP und dem liberalen Koalitionspartner, die von

⁴⁰⁵ Die Frage der Opposition lautete „Stimmen Sie damit überein, daß Ausländer in Ungarn weder als Einzelperson noch als Beteiligte an einer Gesellschaft – sei es als Inhaber oder Teilhaber – Ackerland erwerben dürfen?“ Die der Regierung „Stimmen Sie damit überein, daß einheimische Genossenschaften und andere inländische Wirtschaftskörperschaften Ackerland erwerben können, wenn sie darauf dauerhaft eine landwirtschaftliche Tätigkeit betreiben?“ und „Stimmen Sie damit überein, daß ausländische natürliche und juristische Personen auch künftig kein Ackerland erwerben dürfen, bis in einer Volksabstimmung über einen Beitritt der Republik Ungarn zur Europäischen Union entschieden wird?“ Vgl. Rüb 1997.

⁴⁰⁶ Vgl. o. V. EECR 1997b; o. V. EECR 1998a; o. V. FAZ 1997a; o. V. FAZ 1997b.

Horn gemäß seinen eigenen Interessen ausgenutzt wurden. Als Mitte 1995 die Wiederwahl von Staatspräsident Göncz bevorstand, wollten Teile der MSZP anstelle des SZDSZ-Kandidaten eine Person aus den eigenen Reihen für das Amt. Horn unterband jedoch eine Diskussion um die Präsidentschaft, da er keinen potentiellen Konkurrenten um die parteiinterne Führungsrolle aufbauen wollte. So wurde dann Amtsinhaber Göncz auch mit allen Regierungsstimmen im Juni 1995 wiedergewählt. Der SZDSZ-Kandidat verhielt sich während seiner zweiten Amtszeit weitgehend kooperativ und unterstützte den Reformkurs der Regierung. Zuvor hatte noch die Opposition auf ihren Kandidaten Ferenc Mádl mit dem Argument bestanden, es müsse eine Kontrollinstanz gegenüber der Regierung geschaffen werden. Diesmal war es die FKgP, die sich erfolglos für eine Direktwahl des Präsidenten einsetzte. Die FKgP-Parlamentsfraktion blieb der Wahl fern, nachdem das Verfassungsgericht ihr Gesuch über ein Referendum in dieser Frage abgelehnt hatte.⁴⁰⁷

Anfang 1998 war die Haushaltskrise überwunden, und das Bokros-Paket zeigte Wirkung, indem Produktionszahlen und Investitionen rasch anstiegen. Die sich dadurch verbessernden Umfragewerte für die MSZP nahm Horn als Startsignal, auf Kosten der SZDSZ seine Chancen für eine Wiederwahl im Mai zu verbessern. Er machte öffentlich die SZDSZ-Minister für die Defizite in der Regierungsarbeit verantwortlich und schrieb Erfolge in der Außen- und der Wirtschaftspolitik der eigenen Partei zu. Die so in Bedrängnis gekommene SZDSZ-Führung versuchte die Flucht nach vorne und erklärte, die Koalition im Falle einer erneuten absoluten Mehrheit für die MSZP nicht neu auflegen zu wollen. Politisches Vertrauen gewann die Partei dadurch nicht zurück. Sie hatte wegen der Kollaboration mit den Sozialisten nicht nur ihre liberalen Stammwähler verloren, sondern es umwehte sie auch der Ruf der Inkompetenz.⁴⁰⁸

4.3.3 FIDESZ betreibt den Umbau des Staates auf allen Ebenen (1998-2002)

Trotz der relativ guten Ausgangsbedingungen für die MSZP vor den Parlamentswahlen im Mai 1998 kam es zwischen den beiden Wahlgängen zu einem Kopf-an-Kopf-Rennen mit FIDESZ. Die Sozialisten hatten ihren liberalen Koalitionspartner in den vergangenen Monaten zunehmend marginalisiert und hofften auf einen Linksruck ehemaliger SZDSZ-Wähler. Wirtschaftsexperten prognostizierten einen wirtschaftlichen Aufschwung für das kommende Jahr. Die Sparpolitik, die der

⁴⁰⁷ Vgl. Grotz 2000: 260-261.

⁴⁰⁸ Vgl. Rüb 1998; Lomax 1999: 118; Grotz 2000: 261.

Koalition in den Anfangsjahren ihrer Regierung viele Sympathien gekostet hatte, zeigte erste Erfolge. Die meisten Wahlumfragen gingen dann auch von einer Wiederwahl Gyula Horns aus. Als auch noch die Wahlbeteiligung mit 56,2% sehr niedrig ausfiel, fühlten sich die Sozialisten schon als Sieger, gemäß ihrer Annahme, sie hätten ihre eigenen Wähler stärker mobilisieren können als die anderen Parteien. In Wirklichkeit lag FIDESZ nur knapp hinter den Sozialisten und die geringe Wahlbeteiligung hatte sogar der MIÉP ins Parlament verholfen, deren Stimmen sonst verschenkt worden wären. Dazu kam noch, daß alle Parteien des rechten Lagers (einschließlich MIÉP) ankündigten, ihre Kandidaten im zweiten Wahlgang zugunsten von FIDESZ zurückzuziehen. Der Wahlkampf, der bis dahin von allen Parteien außer der FKgP relativ sachlich geführt worden war, gewann augenblicklich an Schärfe, als die MSZP zwischen den Wahlrunden FIDESZ frontal angriff. Sie warf ihr vor, eine verantwortungslose Wirtschaftspolitik betreiben zu wollen und beschwor die Gefahr einer nationalistischen Regierung unter Beteiligung von FKgP und MIÉP.⁴⁰⁹

Der neue aggressive Ton der MSZP schadete ihr in der Wählergunst mehr als er ihr half und sie mußte das paradoxe Ergebnis akzeptieren, als Partei mit den meisten erhaltenen Stimmen die Wahl verloren zu haben. Die MSZP hatte ihr Wahlziel, die Stabilisierung ihres Stimmenanteils von 1994 zwar erreicht, aber durch die massive Unterstützung der kleineren Parteien im zweiten Wahlgang gewann FIDESZ schließlich die meisten Parlamentssitze. Die MSZP erhielt mit 32,8% der Stimmen 134 Sitze, FIDESZ hingegen 148 mit nur 29,5%. Da der SZDSZ mit einem Wahlergebnis von 7,6% massiv eingebrochen war und nur zögerlich die MSZP unterstützt hatte, gab es für eine Neuauflage der Mitte-Links-Regierung keine Chance mehr (siehe Tabelle 14). Die MSZP hätte die Wahl gewinnen können, wenn sie mit einer klaren politischen Vision, einem dynamischen Wahlkampf oder einfach einem populäreren Kandidaten als Horn angetreten wäre.⁴¹⁰

Die Regierungsbildung unter dem designierten Ministerpräsidenten Victor Orbán verlief ohne größere Komplikationen. Mit dem MDF war FIDESZ schon vor den Wahlen eine Allianz eingegangen und József Torgyán, Vorsitzender der FKgP, gab sich entgegen seiner populistischen und unberechenbaren Art bei den Verhandlungsgesprächen äußerst kompromißbereit. Um seine Forderungen nach mehr Einfluß in der zukünftigen Europapolitik abzuwehren, erhielt Torgyán ein aufgewertetes

⁴⁰⁹ Vgl. Lomax 1999: 119-121; Grotz 2000: 268-269, 273.

⁴¹⁰ Vgl. Ágh 2000: 297-299; Lomax 1999: 119; Grotz 2000: 267, 270.

Landwirtschaftsministerium und das Vorschlagsrecht für den nächsten Präsidenten. Es lag nahe, daß der Vorsitzende der Kleinlandwirtepartei sich selbst nominieren würde. Eine unangenehme Vorstellung, sogar für die anderen bürgerlichen Parteien. Die Wahl des Staatspräsidenten lag jedoch noch zwei Jahre in der Zukunft, und Orbán hatte sich in dieser Frage ein Veto gesichert. Insgeheim wird der neue Ministerpräsident Orbán erleichtert gewesen sein, ohne die Stimmen der nationalistischen MIÉP eine Parlamentsmehrheit zustande gebracht zu haben. Eine offene Zusammenarbeit hätte ihn in der Öffentlichkeit aber auch gegenüber der EU in Erklärungsnot gebracht. Dennoch bedeutete für Orbán die Ankündigung vom MIÉP-Vorsitzenden István Csurka, seine Partei werde auch in der Opposition die Regierung unterstützen, eine weitere Absicherung der Parlamentsmehrheit der Regierungskoalition. So stimmte die MIÉP bei entscheidenden Abstimmungen mit der Regierung und wurde durch Posten, wie z. B. bei den öffentlich-rechtlichen Medien belohnt.⁴¹¹

Tabelle 14: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1998

Wahlbeteiligung 56,2/57,0%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
MSZP	32,8%	134
SZDSZ	7,6%	24
MDF	9,8%	17
FIDESZ	29,5%	148
KDNP	X	X
FKgP	13,2%	48
MIÉP	5,5%	14
andere	8,6%	1
Sitze gesamt		386

Am 10.05. und 24.05.1998. X = Sperrklausel nicht überwunden.
Quelle: Weigelt 2002; Bauer 2002.

Nach Machtantritt wurde deutlich, daß Ministerpräsident Orbán drei übergeordnete Ziele verfolgte: eine konservativ-patriotische Verbalisierung der Innen- und Außenpolitik, den Aufbau eines Netzwerkes bürgerlicher Eliten und den Umbau der Regierungsadministration. FIDESZ hatte schon im Wahlkampf nationale Töne anklingen lassen, und die Neubewertung der nationalen Interessen auf Basis einer konservativen Sichtweise begann mit der Regierungszeit Orbáns. Auch der politische Sprachgebrauch mit Referenzen an Nation und Ungarentum knüpfte an die Jahre der Antall-Regierung an. Was neu war, war der kulturell-patriotisch angehauchte Eurorealismus⁴¹² und der verbale Umgang mit der sozialistischen Opposition. Hatte

⁴¹¹ Vgl. o. V. FAZ 1998h; o. V. FAZ 1998e; Rüb 2002a; Lomax 1999: 123; Grotz 2000: 274.

⁴¹² So sagte der FIDESZ-Fraktionsvorsitzende und Vorsitzende des Parlamentsausschusses für EU-Angelegenheiten József Szajer, das einst von Bewunderung geprägte Verhältnis zur EU sei heute

Antall die MSZP noch als ein linkes Relikt weitgehend ignoriert, so behandelte die FIDESZ-Regierung sie nun verstärkt als einen politischen Feind, vor dem der Staat zu schützen sei. Dem entsprach auch die Absicht Orbáns, eine bürgerliche Gegengesellschaft zu errichten, wobei in diesem Falle die Bezeichnung Gegen-Netzwerk passender wäre. Die MSZP besaß noch aus Regimezeiten ein Geflecht aus politischen Beziehungen, welches in vielen Bereichen des Staates und der Öffentlichkeit gut funktionierte und mit ehemaligen Kadern besetzt war. Das konservative Lager, bestehend aus ehemaligen Reformparteien, konnte so etwas nicht vorweisen. Den Machenschaften der angeblich zurückgekehrten Nomenklatura müsse laut FIDESZ ein Ende bereitet werden, und die Parteiführung war bereit, allen Regierungseinfluß dafür einzusetzen. So wurde die Bildung von konservativen Medien von staatlicher Seite forciert und eigene Seilschaften mit Hilfe von Postenschiebereien geschaffen. Kontakte zu Wirtschaftskreisen wurden durch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ohne Ausschreibung hergestellt. Bald wurde die Arroganz der Macht deutlich, die die mittlere und hohe Parteiebene von FIDESZ ergriffen hatte. Vetternwirtschaft wurde als ein legitimes Mittel in der Politik angesehen, da sich die sozialistische Vorgängerregierung – laut Argumentation von FIDESZ-Funktionären – durch ebendiese Methoden einen Vorsprung erworben hatte. Auf der anderen Seite wurden die wirtschaftlichen Reformen nicht weitergeführt und führten mittelfristig zu einem steigenden Rezessionsdruck auf die positiven Wirtschaftsdaten, der sich die FIDESZ-Regierung zuvor aufgrund der Vorarbeit durch die Sozialisten erfreuen konnte.⁴¹³

Seine persönliche Macht als Ministerpräsident festigte Orbán, indem er die Ministerien neu strukturierte. Nur das Innenministerium und das Verteidigungsministerium bewahrten den Umfang ihrer Zuständigkeitsbereiche. Der Rest mußte Kompetenzen an neu geschaffene Ministerien abgeben. Neben dem ideologisch anmutenden „Ministerium für die Pflege des Kulturellen Erbes“ ist hier insbesondere das Büro des Ministerpräsidenten (vergleichbar mit dem dt. Kanzleramt) zu nennen. Auf der ministeriellen Ebene angesiedelt, duplizierte das Büro die Regierungsstruktur mit seinen fachbezogenen Unterabteilungen für Wirtschaft, Sozialpolitik, Inneres und Justiz und Außenbeziehungen. Alle ministeriellen Vorschläge oder Gesetzesvorlagen hatten erst die relevante Stelle im Büro des Ministerpräsidenten

einer realistischen Sichtweise gewichen. Orbán hingegen meinte, das geeinte Europa dürfe nicht nur ein Europa der Bürger sein, sondern auch eines der Völker. Vgl. Stabenow 1998; Weigelt 2002: 26; o. V. FAZ 2001d.

⁴¹³ Vgl. Weigelt 2002: 26; Vetter 2001: 809; Bauer 2002: 798.

zu passieren, bevor sie überhaupt am Kabinetttisch diskutiert werden konnten. Daher hatte Orbán gegenüber den FIDESZ-Ministern aber auch in Bezug auf die Kabinettskollegen der Koalitionspartner die generelle Kontrolle über die Regierungsagenda. Orbán hat die Entwicklung hin zu einer Kanzlerdemokratie, die schon mit seinen beiden autoritären Vorgängern Antall und Horn begonnen hatte, administrativ zu Ende geführt.

Neben der strukturellen Veränderung hat Orbán auch seine Minister von sich persönlich stärker abhängig gemacht. So gehörten nur drei FIDESZ-Minister auch wirklich der Partei an. Acht weitere waren weder Parteimitglieder, noch Abgeordnete, sondern alte Weggefährten des Ministerpräsidenten, die nach ihrer beruflichen Eignung ausgewählt wurden und zweifellos Orbán persönlich loyaler waren als dem FIDESZ. Die restlichen sechs Minister wurden von der FKgP und dem MDF gestellt. Landwirtschaftsminister Torgyán erhielt darüber hinaus die politische Kontrolle über alle weiteren FKgP-Ministerien (Umweltschutz, Verteidigung und Kontrolle über die Phare-Mittel). Dadurch hatte Orbán die Verantwortung über die weitgehend fachlich unqualifizierten FKgP-Minister an Torgyán übergeben, in weiser Voraussicht, daß jegliche Versäumnisse dieser Ministerien nicht ihm als Ministerpräsidenten angelastet werden würden, sondern seinem Koalitionspartner.⁴¹⁴

Dementsprechend war Orbán auch ein dominanter Regierungschef. Er verband Antalls persönliche Autorität gegenüber seinen Ministern mit der hoch institutionalisierten Entscheidungsfindung im Kabinettt, wie sie unter Horn existierte. Jegliche Regierungsvorgaben an die Ministerien wurden vom Stab des Ministerpräsidenten überprüft und deren Umsetzung hinterfragt. Der wahre Ort der Entscheidungsfindung war das „innere Kabinettt“, dem nur er selbst, der Minister seines Büros, der Minister zuständig für die Geheimdienste und die beiden Vorsitzenden von FKgP und MDF angehörten. Dadurch wurden bilaterale Gespräche zwischen den drei Vorsitzenden der Regierungsparteien wichtiger für die Klärung der politischen Leitlinien als z. B. der Koalitionsvertrag. Insbesondere bei den persönlichen Treffen zwischen Orbán und Torgyán wurden wichtige Entscheidungen getroffen. Letzterer vermied es, bei den regulären Kabinettsitzungen teilzunehmen, da er Lösungen unter vier Augen vorzog.⁴¹⁵ So konnte Orbán ihn dann auch im Mai 2000 davon überzeugen, die Präsidentschaftsnominierung durch die FKgP abzulehnen, ohne daß die Koalition

⁴¹⁴ Vgl. o. V. EECR 1998b; Lomax 1999: 123-124; Müller-Rommel 2001a: 91-94; Horváth 2004: 12; Király 2004: 25.

⁴¹⁵ Vgl. Horváth 2004: 5, 12; Müller-Rommel 2001a: 91-93.

dadurch beschädigt worden wäre. Die Regierungsparteien einigten sich daraufhin auf Ferenc Mádl, der schon bei der letzten Präsidentschaftswahl der Kandidat des rechten Lagers gewesen war. Die Opposition hatte keine Vorbehalte gegen Mádl und stellte daher keinen Gegenkandidaten auf, wurde aber dennoch von der Regierung in der Präsidentschaftsfrage explizit nicht konsultiert. Überraschenderweise stimmte die Opposition in den ersten beiden Wahlgängen doch gegen Mádl, so daß er erst im dritten Wahlgang mit einer einfachen Mehrheit gewählt wurde. Diese Art, dem politischen Gegner einen Denkartzettel zu verpassen, war repräsentativ für die verhärteten Fronten zwischen Regierung und Opposition seit Machtantritt von FIDESZ.⁴¹⁶

Auf den autokratischen Umgang von FIDESZ reagierte die MSZP ihrerseits mit einer janusköpfigen Politik. Ende 1998 veränderte FIDESZ die parlamentarische Geschäftsordnung dahingehend, daß die Plenarsitzungen nicht mehr wöchentlich, sondern alle drei Wochen stattfanden. Dadurch wurde die allgemeine Redezeit faktisch halbiert. Im Parlament sollten keine inhaltlichen Debatten geführt, sondern hauptsächlich über die notwendigen Gesetzesentscheidungen abgestimmt werden. Außerdem verzögerte die FIDESZ-Fraktion die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, die die Opposition gegen sie in Stellung brachte. Als Antwort verhinderten MSZP und SZDSZ eine Verfassungsänderung, die für den Beitritt zur NATO benötigt wurde. Auch griffen die Sozialisten Ministerpräsident Orbán wegen seiner Außenpolitik an. Sie warfen ihm vor, das neue Statusgesetz⁴¹⁷ würde eine Arbeiterschwemme aus Rumänien verursachen, obwohl sie vorher selbst dem Gesetz zugestimmt hatten. In den EU-Beitrittsverhandlungen drängten die Sozialisten Orbán zur stärkeren Wahrung der nationalen Interessen, nachdem der Eurorealismus des FIDESZ als Belastung für den ungarischen Beitritt bezeichnet wurde. Trotz verbaler Nationalismen war Orbáns Wunsch nach einer EU-Mitgliedschaft jedoch ohne Zweifel.⁴¹⁸ So überstand die Regierung die Legislaturperiode und ging mit Zuversicht in die nächsten Parlamentswahlen. Die ausgesprochen scharfe Konfrontation mit der

⁴¹⁶ Schon ein Jahr vorher hatte sich eine absurde und kurzfristige Meinungskoalition aus MSZP, FKgP und MIÉP zusammengefunden, die eine Referendums Kampagne für die Direktwahl des Präsidenten startete. Wie immer, wenn diese Agenda vor einer anstehenden Präsidentschaftswahl aufkam, wurde sie auch diesmal vom Verfassungsgericht gestoppt. Vgl. Grotz 2000: 285; o. V. FAZ 2000c; o. V. EECR 2000; Duchac 2000a.

⁴¹⁷ Das Statusgesetz sieht für die ungarische Minderheit in den Nachbarländern finanzielle und politische Begünstigungen vor, wenn diese vorübergehend in Ungarn arbeiten, studieren oder reisen wollen. In der Übereinkunft mit Rumänien wurde beschlossen, daß auch rumänische Staatsbürger, die keine ethnischen Ungarn sind, einige der Privilegien in Anspruch nehmen können (wie z. B. eine dreimonatige Arbeitserlaubnis pro Kalenderjahr). Vgl. Rüb 2002c.

⁴¹⁸ Vgl. Vetter 2002: 810; o. V. EECR 1999a; o. V. EECR 1999b; Grotz 2000: 275.

Opposition und der Zerfall der FKgP (siehe Abschnitt 3.3.2, Seite 131) hatten daran nichts geändert.

4.3.4 Der EU-Beitritt als innenpolitisches Kräfteressen (ab 2002)

Der Wahlkampf 2002 verlief in seiner Art ähnlich dem politischen Wettbewerb der letzten vier Jahre: kompromißlos, ideologisiert und kompromittierend. Es war ein Wettstreit zwischen der MSZP und FIDESZ um rhetorische Schärfe und unfinanzierbare Wahlversprechen. Hatte die MSZP die Regierungspartei vor der Wahl noch relativ diffus in allen Bereichen angegriffen, so konterte FIDESZ nach der ersten Wahlrunde in bisher ungeahnter polarisierender Form. Letztendlich wurden die Normen eines demokratischen Wahlkampfes von beiden Seiten mißachtet, jedoch hatte FIDESZ den größten Anteil an der verbalen Eskalation der Situation.

Die MSZP hatte im Juni 2001 den parteilosen Péter Medgyessy zu ihrem Spitzenkandidaten gekürt und danach erst eine passende Wahlkampfstrategie suchen müssen. Die ursprüngliche Negativkampagne wurde später zugunsten einer Attacke auf das Statusgesetz und der damit verbundenen Angst vor rumänischen Gastarbeitern fallengelassen. Die Regierung begnügte sich zunächst mit der Präsentation der bisherigen Leistungen und der Positionierung als national denkende und sozial fühlende Partei. Später begann sie mit der Wahlkampfrhetorik, die letztlich in eine Spirale der gegenseitigen Anschuldigungen mündete. Beide Parteien bedienten sich – ungeachtet ihrer politischen Ausrichtung – derselben Argumente und endeten verbal auf einem solch niedrigen Niveau, welches das öffentliche Leben in Ungarn nachträglich vergiftete.

Die programmatischen Differenzen zwischen MSZP und FIDESZ waren minimal, besonders, da die inhaltliche Auseinandersetzung immer mehr in den Hintergrund trat. Die Art und Weise, wie die allgemeinen Ziele in Wirtschafts-, Sozial- und Außenpolitik gemäß einer übergeordneten Wertung (christlich-konservativ gegenüber liberal-kosmopolitisch) verbalisiert wurden, hatte längst jegliche Diskussionen über sachpolitische Strategien bzw. wie diese zu erreichen wären, verdrängt. So überboten sich MSZP und FIDESZ mit Wahlversprechen, von denen niemand wußte, wie sie finanziert werden sollen. Beide Parteien warfen ihrem Gegenüber eine Vernachlässigung der nationalen Interessen vor und stellten für den Fall ihrer eigenen Wahl die Rettung der Nation in Aussicht. Was bei FIDESZ die notwendige Weiterführung des Aufbaus einer bürgerlichen Elite und der Entfernung ehemaliger Kader aus staatlichen Ämtern war, wurde bei den Sozialisten zu der Entscheidung

stilisiert, der demokratiefeindlichen und autokratischen Entwicklung unter Orbán ein Ende zu setzen. Einzig Medgyessy bildete eine Ausnahme von der aggressiven und übertriebenen Rhetorik aller beteiligten Spitzenpolitiker.⁴¹⁹

Das Thema Europäische Union blieb im Wahlkampf weitgehend ausgeklammert. Der EU-Beitritt wurde von großen Teilen der Bevölkerung, allen ehemaligen und aktuellen Regierungsparteien unterstützt. Der Wahlkampf orientierte sich überwiegend an der gesellschaftlichen Konfliktlinie, die FIDESZ in den vorigen Jahren aufgebaut hatte. Befremdlich war nur, daß FIDESZ sich nicht zu schade war, eine diffuse Angst vor ausländischem Einfluß zu schüren: Die Kritik am Globalismus wurde mit der Bedrohung durch ausländisches Kapital gleichgesetzt. Sogar das Verkaufsverbot von Ackerboden an Ausländer gelang erneut auf die politische Agenda. Noch kurz nach der Wahl zog der designierte MSZP-Außenminister László Kovács nach. Er stellte Überlegungen an, die neue Regierung könne die durch Orbán „hastig“ abgeschlossenen Kapitel bezüglich der Übergangsfristen für Landverkäufe mit der EU nachverhandeln. Politikern beider Parteien sollte indes klar gewesen sein, daß weder ein Verbot noch eine Nachverhandlung im Bereich des realistisch Machbaren sein würde.⁴²⁰

Mit den Ergebnissen der ersten Wahlrunde lag die MSZP 0,9 Prozentpunkte vor FIDESZ. Außer dem SZDSZ und dem MDF, der auf einer gemeinsamen Liste mit FIDESZ angetreten war, hatte keine Partei den Einzug ins Parlament geschafft. Die hohe Wahlbeteiligung von 71% und Orbáns Bestreben, seine Partei in ein konservatives Sammelbecken zu verwandeln, hatten die kleineren Parteien des rechten Lagers verschwinden lassen. Dennoch hatte die Regierungspartei das Ziel der absoluten Mehrheit nicht erreichen können und mußte sich jetzt in der zweiten Wahlrunde der MSZP und dem SZDSZ alleine stellen, die sich strategisch absprechen konnten. Eine Möglichkeit, die FIDESZ aus Mangel an Koalitionspartnern verschlossen blieb. In dieser Situation trat Orbán die Flucht nach Vorne an. Mit beinahe hysterischen Parolen und krudem Patriotismus versuchte FIDESZ alle potentiellen Wähler zu mobilisieren und so die ganze Gesellschaft in Bewegung zu versetzen. Die Regierungspartei wollte sich als gleichbedeutend mit der ungarischen Nation verstanden fühlen. Am Ende nutzte ihr das aber nicht. Viele Menschen fühlten sich persönlich bedrängt und wollten diesem politischen Druck nicht nachgeben. Ausschlaggebend für den Wahlausgang war jedoch das disziplinierte Verhalten der SZDSZ-Wähler, die, gemäß der Empfehlung ihrer

⁴¹⁹ Vgl. Weigelt 2002: 27; Batory 2002b: 1-2; Bauer 2002: 797; Vetter 2002: 814-816.

⁴²⁰ Vgl. Vetter 2002: 812; Batory 2002b: 4; o. V. RFE/RL 2002b.

Partei, in der zweiten Wahlrunde für die Sozialisten gestimmt hatten. FIDESZ-MDF war mit 188 Parlamentssitzen zwar die stärkste Fraktion, MSZP und SZDSZ kamen zusammen aber auf 198 und konnten mit einer Mehrheit von nur fünf Sitzen die nächste Regierung bilden (siehe Tabelle 15).⁴²¹

Das Ende der Parlamentswahl war jedoch nicht gleichbedeutend mit dem Ende des Wahlkampfes. Jetzt fanden sich FIDESZ und MIÉP dahingehend als Brüder im Geiste wieder, als daß beide Parteien das Resultat anfochten. Die Wahrheits- und Lebenspartei wollte ihr knappes Scheitern an der Fünf-Prozent-Hürde nicht akzeptieren, FIDESZ hingegen strengte eine Veränderung der Sitzverteilung an. Nachdem alle Einwände seitens des Obersten Gerichtshofes zurecht abgelehnt wurden, setzte die FIDESZ-Führung wieder auf den Druck der Straße. Sie sammelte genügend Unterschriften und legte dem Parlament einen Antrag für eine komplette Neuauszählung sowie für eine Änderung des Wahlrechts vor. Natürlich wurde dieses Begehren von der neuen Parlamentsmehrheit abgelehnt. MSZP und SZDSZ hofften auf eine Normalisierung der politischen Verhältnisse und wollten sich nicht weiter mit den Versuchen von FIDESZ befassen, der anstrebte, das Wahlergebnis nachträglich zu verändern.⁴²²

Tabelle 15: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 2002

Wahlbeteiligung 71,0/73,3%		
<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Sitze</i>
MSZP	42,1%	178
SZDSZ	5,6%	20
MDF	41,1%	24
FIDESZ		164
FKgP	X	X
MIÉP	X	X
andere	11,2%	0
Sitze gesamt		386

Am 07. und 21.04.2002. X = Sperrklausel nicht überwunden.
Quelle: Weigelt 2002; Bauer 2002.

Der Belagerungszustand hielt jedoch weiter an: FIDESZ verhielt sich weiterhin wie im Wahlkampf und strebte eine vorzeitige Ablösung der Regierung an. Passend zu seinem Politikstil, führte Orbán in der kurzen Zeit zwischen der verlorenen Wahl und der Amtsübergabe an Medgyessy noch weitreichende Privatisierungen in der

⁴²¹ Vgl. Batory 2002b: 2, 5; Weigelt 2002: 28-29; Vetter 2002: 809-810, 815-816.

⁴²² Insbesondere zweifelte FIDESZ die Regelung an, bei der die Stimmen der Kandidaten, die in der zweiten Wahlrunde freiwillig zurückgetreten waren, zu den Kompensationsstimmen zugeschlagen wurden. Auch wenn das ungarische Wahlrecht sehr kompliziert ist und stellenweise gewiß Korrekturen bedarf, war dies ein durchschaubares Manöver, da die MSZP viel stärker von den Kompensationsstimmen profitiert hatte als FIDESZ. Vgl. Weigelt 2002: 42; Vetter 2002: 808; Rüb 2002b.

Landwirtschaft durch. Daß die Kommunalwahlen im Herbst bevorstanden, machte es für FIDESZ einfacher, das erhöhte Niveau der Mobilisierung beizubehalten. Parallel zum Widerstand in der Nationalversammlung wurde eine Art außerparlamentarische Opposition gegründet. Der neugegründete „Bund der Nation“ ist zugleich als Sammelbewegung für das konservativ-bürgerliche Establishment und als Gegenöffentlichkeit zur Regierung gedacht. Faktisch dient er der Unterstreichung des politischen Führungsanspruches von FIDESZ sowie der Rekrutierung von neuen Aktivisten.⁴²³

Die Sozialisten hingegen strebten eine Deeskalation der Situation an, indem sie eine besonnene Rhetorik einsetzten und Wohltaten verteilten. Ihr „Hundert-Tage-Programm“ bestand dementsprechend aus nicht mehr als aus finanziellen Zuwendungen an Rentner, kinderreiche Familien und einer Verdopplung der Gehälter im öffentlichen Dienst. Diese schwere Belastung des Staatshaushaltes stand im krassen Gegensatz zum Sparprogramm der letzten sozialistischen Regierung unter Horn. Die MSZP-Führung wollte anscheinend der Opposition die Unterstützung der möglicherweise unzufriedenen Bevölkerung entziehen. Die mangelnde Transparenz bei öffentlichen Ausschreibungen wurde entgegen vorheriger Aussagen weitergeführt, so daß die MSZP letztendlich eine ähnliche Klientelpolitik wie FIDESZ verfolgt und ihre politische Basis nun ihrerseits bedient. Der außergewöhnlich beliebte Ministerpräsident Medgyessy, dem auch ein Skandal um seine frühere Beschäftigung beim Auslandsgeheimdienst nicht geschadet hat, muß offensichtlich auf die informellen Verstrickungen der MSZP Rücksicht nehmen. Medgyessy verfügte über keinen größeren Rückhalt innerhalb der Partei. Er war zum Kandidaten gekürt worden, weil sich die Sozialisten mit ihm die besten Chancen für einen Sieg über Orbán versprochen hatten, und nicht weil er über großen Einfluß in der Führung oder der Basis der MSZP verfügte. Erst im Laufe des Jahres 2003 emanzipierte sich Medgyessy von der MSZP, als er sein Kabinett umbildete und wichtige politische Entscheidungen ohne größere Konsultationen mit der Parteispitze vollzog. Dabei kam ihm zugute, daß seine Umfragewerte im Gegensatz zu denen der Partei weiterhin ungebrochen positiv waren.⁴²⁴

⁴²³ Vgl. Kaps 2002; o. V. FAZ 2002d; o. V. FAZ 2002e; Vetter 2002: 817, 819.

⁴²⁴ Medgyessy hatte eine Tätigkeit für die Spionageabwehr des ungarischen Innenministeriums zwischen 1977 und 1982 zugeben müssen. Versuche der Opposition, ihn zum Rücktritt zu bewegen, z. B. durch den freiwilligen Rücktritt des FIDESZ-Fraktionsvorsitzenden Zoltán Pokorni, als sich herausstellte, daß dessen Vater auch für den ehemaligen Geheimdienst gearbeitet hatte, waren erfolglos. Durch den eingesetzten Untersuchungsausschuß kam sogar ans Licht, daß die Mehrheit der Minister, die den verschiedenen Regierungskabinetten seit 1990 angehörten und bewiesenermaßen vor der Wende für

Auf der institutionellen Ebene hingegen wurde die Rücknahme der kritisierten Entscheidungen der Vorgängerregierung schnell vollzogen. So gab eine Rückkehr zu wöchentlichen Plenarsitzungen, und das Amt zur Verbesserung des Images von Ungarn wurde in seiner bisherigen Form aufgelöst. Auf der anderen Seite setzte sich die Entwicklung hinsichtlich der Machtkonzentration des Ministerpräsidenten weiter fort: Die Aufgaben der bisher für die Kontrolle der Geheimdienste und der Phare-Gelder zuständigen Minister wurden dem Büro des Ministerpräsidenten zugeschlagen. Die Verhandlungen mit der EU wurden an der Stelle weitergeführt, zu der sie unter FIDESZ gelangt waren. Auch wenn jetzt der Ton der ungarischen Regierung ein gemäßigterer war – in der Verhandlungsposition änderte sich nicht viel. Die MSZP war bedacht, der nationalistisch aufgeladenen Rhetorik von FIDESZ keine Angriffsfläche zu bieten. Auch das Statusgesetz wurde in seiner Substanz nicht mehr angetastet, sondern auf Betreiben der Europäischen Kommission gemäß den EU-Normen modifiziert. Der Vorwurf der Opposition, das Statusgesetz sei dadurch verwässert worden, ließ nicht lange auf sich warten.⁴²⁵

Auch sonst konnte die MSZP nicht verhindern, daß Orbán den EU-Beitritt für innenpolitische Zwecke zu instrumentalisieren versuchte. FIDESZ setzte erst an der für den Beitritt benötigten Verfassungsänderung, später am EU-Referendum selbst an. Da die Regierung nicht über eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit verfügte, war sie auf die Stimmen der Opposition, insbesondere auf jene von FIDESZ, angewiesen. Die Verfassungsänderung war nur eine Formalie. Die Änderung sollte die Abgabe von Souveränität an supranationale Institutionen ermöglichen und stellte somit die rechtliche Bedingung für den EU-Beitritt Ungarns dar. Ungeachtet dessen verknüpfte Orbán seine Zustimmung zur Verfassungsänderung mit der Novellierung des Landgesetzes, um der Regierung politische Zugeständnisse abzupressen. Seine Forderungen waren ausgesprochen übertrieben: die Weiterführung der Förderung von Immobilienprojekten der ehemaligen FIDESZ-Regierung, eine Lohnerhöhung in der Privatwirtschaft um drei Prozent, die Rücknahme der durch die MSZP geänderten Kriterien für Agrarkredite und schließlich eine Garantie, daß Ausländern der Erwerb von Ackerland in Zukunft verwehrt bleiben würde. Außerdem solle darüber, in alter FIDESZ-Manier, ein Landerwerbsreferendum entscheiden. Auch durch Kritik seitens Staatspräsident Mádl und MDF ließ sich Orbán nicht von seinen Maximalforderungen abbringen. Die

den Geheimdienst tätig waren, den bürgerlichen Parteien zuzurechnen waren und nicht der MSZP. Vgl. Olt 2002c; o. V. FAZ 2002m; Kaps 2002; Vetter 2002: 817; Horváth 2004: 13-14.

⁴²⁵ Vgl. Vetter 2002: 818; Lovas 2002; o. V. FAZ 2002d; Olt 2003; o. V. FAZ 2002b.

Tatsache, daß seine Wünsche nicht mit EU-Gesetzen kompatibel waren und die MSZP zudem exakt die gleiche Verfassungsänderung vorlegte, die FIDESZ ein Jahr zuvor beabsichtigt hatte, schien keine Rolle zu spielen. Es galt für die FIDESZ-Spitze, den größten politischen Profit aus der Situation zu ziehen. Orbán lenkte erst ein, als die Regierung sich mit der EU auf Übergangsfristen einigte, dadurch vollendete Tatsachen im Agrarbereich schaffte und gleichzeitig mit Neuwahlen drohte, wenn FIDESZ weiter den Beitritt blockieren sollte. Der Kompromiß zwischen den Parteien veränderte den Wortlaut des Verfassungstextes nur im Detail: Ungarn hatte jetzt nicht die Möglichkeit Souveränität „abzutreten“, sondern sie mit anderen EU-Staaten „gemeinsam auszuüben“. Orbán hatte sich symbolisch als Verteidiger der Nation sowie der Bauernschaft in Szene gesetzt.⁴²⁶

Die vorerst letzte Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition über Europafragen fand vor dem EU-Referendum im April 2003 statt. Zwar war es diesmal mehr ein strategisches Taktieren als direkter Druck seitens FIDESZ, doch es war offensichtlich, daß Orbán letztendlich nicht bereit war, dem politischen Gegner bei der Bewältigung des Referendums aus Gründen der Staatsräson zur Seite zu stehen. Die Regierung warb um eine lagerübergreifende Unterstützung für einen positiven Abstimmungsausgang. Für FIDESZ war aber die Befürchtung stärker, die Sozialisten könnten sich durch den Beitritt einen innenpolitischen Vorteil erwerben. Daher die zögerliche Zustimmung von FIDESZ während der Referendumskampagne der Regierung. Orbán sprach sich prinzipiell für den Beitritt aus, bemängelte jedoch die nicht zufriedenstellenden Verhandlungsergebnisse zwischen der MSZP und der EU. Dagegen war die MDF von vornherein vorbehaltlos für den ungarischen Beitritt. Die unterschwellige Entfremdung des MDF vom populistischen FIDESZ hatte bereits nach dem Wechsel in die Opposition eingesetzt. Erst spät beendete Orbán seine skeptische Rhetorik, zumal er auch aufgrund der Versöhnungsgeste Medgyessys sonst als schlechter Verlierer dagestanden hätte. Der Ministerpräsident hatte nämlich alle vorherigen Amtsinhaber zur Unterzeichnung des EU-Beitritts eingeladen und insbesondere die Verdienste der Regierung Orbán um den Vertragsabschluß hervorgehoben.⁴²⁷

Im Referendum stimmten 83,8% für den Beitritt, die Beteiligung von nur 45,6% war jedoch eine Enttäuschung. Im Anschluß sahen MSZP und FIDESZ sich gegenseitig als

⁴²⁶ Vgl. Olt 2002a; o. V. FAZ 2002l; Olt 2002b; o. V. FAZ 2002n, o. V. EECR 2002: 24-25.

⁴²⁷ Vgl. Olt 2003; Weigelt 2003b.

Hauptschuldige an der geringen Beteiligung. Laut Außenminister Kovács waren es die Zweifel, die Orbán gesät hatte. Der hingegen attestierte der Regierungskampagne einen „kommunistischen Propagandastil“, welche zudem die wichtigen Themen ausgeklammert hätte. Tatsache ist jedoch, daß 40% aller FIDESZ-Wähler (im Gegensatz zu 20% der MSZP-Wähler) das Referendum gemieden hatten, höchstwahrscheinlich, weil sie den Sozialisten den Prestigeerfolg nicht gönnten. Politisch gesehen hatte Orbán gewonnen – der EU-Beitritt war besiegelt und die Regierung, die sich sehr um das Referendum bemüht hatte, war bloßgestellt.⁴²⁸

⁴²⁸ Vgl. Lewis 2003: 25; Weigelt 2003b, o. V. FAZ 2003b; o. V. RFE/RL 2003a.

5. Die beitriffsbezogenen Regierungsinstitutionen der Kandidatenländer: Aneignung von politischen Ressourcen durch die Akteure

Parallel zum europäischen Integrationsprozeß standen die Kandidatenländer vor der Aufgabe, die in ihrer Komplexität anwachsende Annäherung zur EU erfolgreich zu organisieren. Schon lange bevor die offiziellen Beitrittsverhandlungen eröffnet wurden, mußten bereits Arbeitsbereiche und Kompetenzen in EU-Fragen definiert und zwischen den jeweiligen nationalen Regierungsstellen abgegrenzt werden. Anfangs beschränkte sich die Tätigkeit auf die Entwicklung von Projekten, die durch Phare-Gelder finanziert werden sollten, sowie die Etablierung von Kommunikationskanälen zur EU. Später kam die Beantwortung des Fragenkatalogs dazu, anhand dessen die Europäische Kommission ihre Einschätzung über die Beitrittsfähigkeit der Kandidatenländer formulierte. Mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen mußten dann neben der administrativen Bewältigung des Beitritts (Übernahme des *acquis communautaire* und des Weißbuchs) auch die Implementierung der Verhandlungsergebnisse vollzogen werden.

Ein zentraler Aspekt bei der Erschaffung der beitriffsbezogenen Regierungsinstitutionen (auch „Beitrittsstrukturen“) war die Klärung der Hierarchien und der Entscheidungsvorgänge, die die nationalen Beitrittsanstrengungen betrafen. Diese Frage blieb auch während der weiteren Entwicklung bestehen, denn mit fortschreitenden Verhandlungen rückten diese Beitrittsstrukturen als eine weitere politische Arena ins Blickfeld von Parteiflügeln, Regierungskoalitionären und auch Oppositionsparteien, in denen sie sich um Einfluß bemühten, um ihre jeweilige Agenda zu verfolgen.

Trotz der Bezeichnung Regierungsinstitutionen fallen diese Strukturen nicht in den Bereich des institutionellen Wandels. Sie qualifizieren sich nicht als solche Institutionen wie die in Kapitel 1.1 erläuterten: Die Beitrittsstrukturen erfüllen keine gesellschaftliche Funktion, auf denen ein demokratisches System basiert – sie sind eher als Kapazität zu verstehen, mit der ein langjähriger administrativer Prozeß politisch gelenkt und bewältigt werden soll. Die Frage nach dem Zusammenhang des Beitrittsprozesses mit der Entwicklung dieser Institutionen stellt sich gar nicht, denn es ist offensichtlich, daß sie erst aufgrund dieses Prozesses benötigt und geschaffen wurden. Interessant ist vielmehr, wie die einzelnen Akteure mit Hilfe dieser Strukturen ihre eigenen Positionen in der innenpolitischen Auseinandersetzung zu stärken versucht haben. Diese Beitrittsstrukturen stellen also ein europapolitisches Element im Regierungsapparat dar,

das eine politische Schnittstelle zur EU bildete, aber neben der Bewältigung der technischen Aufgaben des Beitritts auch die europäische Dimension in den Parteienwettbewerb transportiert hat. In den folgenden drei Abschnitten wird die Evolution der jeweiligen für den Beitritt zuständigen Regierungsinstitutionen in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn nachgezeichnet.

5.1 Polen: Die Organisation des Beitritts leidet unter strukturellen und politischen Konflikten

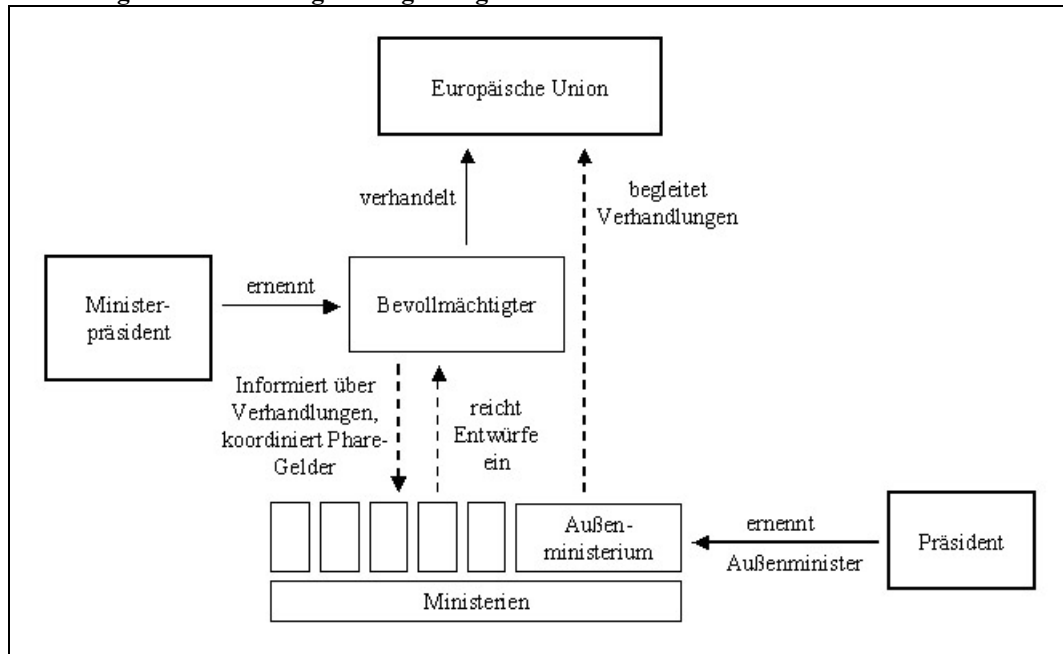
Der Ausschuß für Europäische Integration (Komitet Integracji Europejskiej, KIE) und das dazugehörige Büro (Urząd Komitet Integracji Europejskiej, UKIE) sind die zentralen Regierungsinstitutionen für die Koordination der polnischen Europapolitik und insbesondere dazu bestimmt, die Beitrittsbemühungen zu bündeln und zu überwachen.⁴²⁹ Vor der Schaffung des KIE im Oktober 1996 lag die gesamte Verantwortung über die polnischen Beitrittsbemühungen bei einer einzigen Person – dem Generalbevollmächtigten für Europäische Integration und Auslandshilfe, Jacek Saryusz-Wolski. Der Generalbevollmächtigte war in der Position eines Unterstaatssekretärs dem Ministerpräsidenten unterstellt und zugleich der polnische Verhandlungsführer mit der EU. Alle innenpolitischen Aspekte der EU-Integration, die Übernahme des Weißbuches und die Verteilung der Phare-Gelder wurden von Saryusz-Wolski und seinem Büro bearbeitet.⁴³⁰ Der Posten des Generalbevollmächtigten war während der Verhandlungen über die Europa-Abkommen im Jahre 1991 geschaffen worden. Es bestand damals ein Bedarf an einem Spezialisten in Europaangelegenheiten, der nicht aus dem Außenministerium stammte, welches parallel zum Verhandlungsführer eigene Repräsentanten zu den Verhandlungen geschickt hatte. Der damalige Außenminister Krzysztof Skubiszewski, ein respektierter und fähiger Politiker, genoß die Unterstützung des Präsidenten Lech Wałęsa, der sich über den Umweg des Außenministeriums Einfluß in den Regierungsgeschäften sicherte. Um mehr Kontrolle über die Europapolitik des Landes zu gewinnen, übertrug Ministerpräsident Jan Krzysztof Bielecki so viel Verantwortung wie möglich an Saryusz-Wolski. Diese starke Position des Generalbevollmächtigten wurde später auch

⁴²⁹ Offiziell ist der KIE “...a supreme governmental administration body competent for programming and co-ordination of policy relating to Poland's integration with the European Union, programming and co-ordination of Poland's actions adjusting Poland to European standards as well as for co-ordination of state administration actions in the field of foreign financial assistance obtained.” Vgl. o. V. JoL 1996.

⁴³⁰ Vgl. Rupp 1999: 99.

von den nachfolgenden Ministerpräsidenten nicht mehr angetastet. Der geringe Grad der Europäisierung innerhalb der polnischen Legislative und eine über den Beitrittsprozeß schlecht informierte Öffentlichkeit, ermöglichten darüber hinaus dem Bevollmächtigten damals, sein Amt ganz nach den eigenen Vorstellungen auszuüben (siehe Abbildung 3).⁴³¹

Abbildung 3: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Januar 1991 - Oktober 1996



Bis Oktober 1993 verschiedene konservative Regierungen, anschließend eine SLD-PSL-Regierung.

Trotz dieser Konzentration an Befugnissen mißlang es dem Büro des Generalbevollmächtigten, die nationalen Beitrittsbemühungen effizient zu koordinieren. Zwar stand Saryusz-Wolski eine Anzahl unabhängiger Experten zur Seite, die die Kompatibilität des polnischen Rechts mit dem der EU überprüften, da jedoch die einzelnen Ministerien in keiner Weise in Beitrittsstrukturen eingebunden waren, machten sich nur wenige Regierungsstellen die Mühe, dem Büro des Bevollmächtigten durch Eigeninitiative zuzuarbeiten. Die fehlende Kommunikation innerhalb der staatlichen Administration verstärkte die Gefahr, daß technische und komplexe Vorgänge ignoriert wurden. Diesen Umstand konnte Saryusz-Wolski nicht ändern, weil er kein Kabinettsmitglied und somit ohne Einfluß in der regierungsinternen Entscheidungsfindung war und auch nicht direkt in die einzelnen Ministerien eingreifen konnte, wo die eigentliche Implementierung stattfinden sollte.⁴³²

Als im Februar 1996 Włodzimierz Cimoszewicz (SLD) zum neuen Ministerpräsident gewählt wurde, war ein entscheidender struktureller Konflikt innerhalb der polnischen

⁴³¹ Vgl. Stawarska 1999: 831; Rupp 1999: 99.

⁴³² Vgl. Millard 1999a: 205; Rupp 1999: 99; Borkowski 1998: 50.

Exekutive schon nicht mehr vorhanden: Der ehemalige Amtsinhaber Lech Wałęsa hatte die Präsidentschaftswahl gegen seinen post-kommunistischen Herausforderer Aleksander Kwaśniewski (SLD) im November 1995 verloren. Hierdurch gehörten nicht nur Präsident und Ministerpräsident der selben politischen Partei an, sondern es kam auch ein Staatsoberhaupt an die Macht, das sich freiwillig in der Ausübung seiner Exekutivrechte einschränkte. Kwaśniewski ebnete einem Verfassungsentwurf den Weg, der die weitgehende Einschränkung der bisherigen präsidentiellen Rechte in der Innenpolitik vorsah und letztendlich im Mai 1997 angenommen wurde. Er setzte den politischen Ambitionen Wałęsas, eine starke Präsidentschaftsdemokratie errichten zu wollen, ein Ende. Beide Vorgänger von Cimoszewicz, Waldemar Pawlak (PSL) und Józef Oleksy (SLD), waren aufgrund von politischen Grabenkrämpfen mit Wałęsa und seinem konfrontativen Politikstil, der die Spaltung der Regierung zum Ziel hatte, aufgerieben worden. Aber auch Spannungen innerhalb der Regierungskoalition und die wachsende Feindseligkeit im politischen Leben im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 1995 hatten es der SLD-PSL-Regierung unmöglich gemacht, mit institutionellen Reformen zu beginnen.⁴³³ Erst Cimoszewicz war in der Lage, die seit langer Zeit geplante Restrukturierung der staatlichen Administration umzusetzen, einschließlich der Verschlinkung von Ministerien und die Reform der Beitrittsstrukturen, deren Defizite sich in den vorhergegangenen Jahren gezeigt hatten.

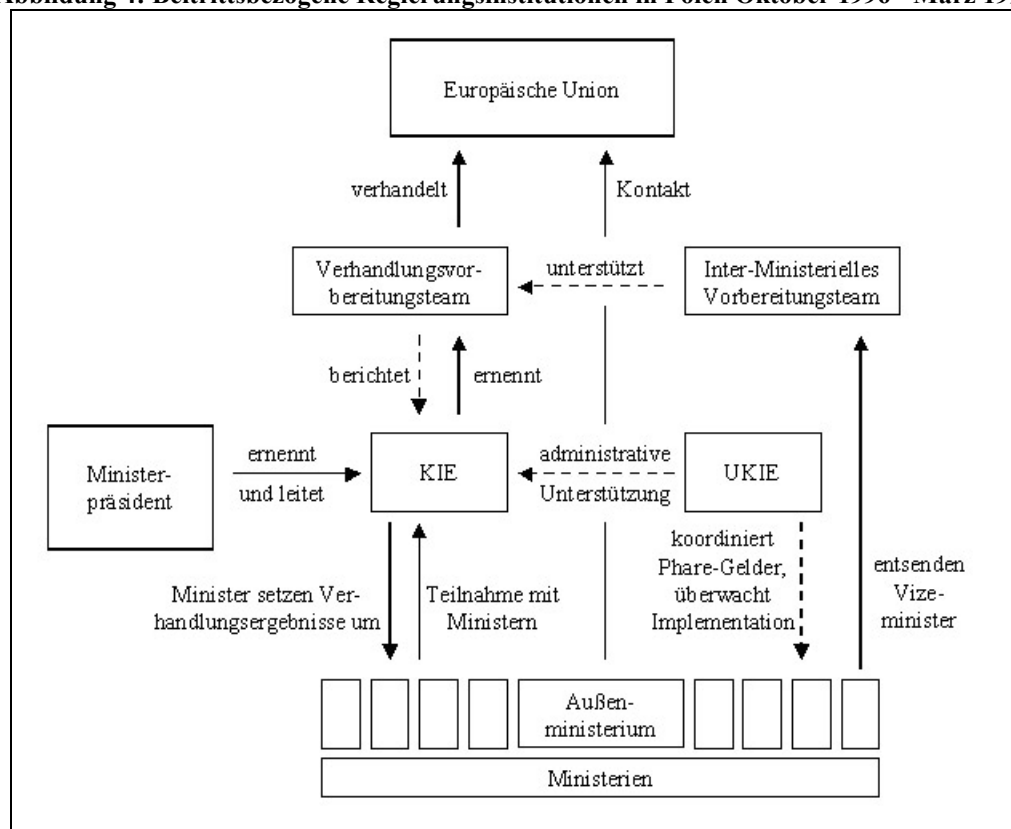
Im Oktober 1996 wurde das Büro des Generalbevollmächtigten aufgelöst und durch den KIE und UKIE ersetzt. Den Vorsitz des KIE übernahm Ministerpräsident Cimoszewicz persönlich und wurde in seiner Arbeit unterstützt von Danuta Hübner, der Staatssekretärin des Ausschusses. Daneben gehörten dem Ausschuss acht Minister an und ein Experte aus der Wissenschaft als Beobachter.⁴³⁴ Der KIE wurde als strategische Einheit für das Vorantreiben der inter-ministeriellen Koordination in EU-Angelegenheiten konzipiert. Dieser ministerielle Überbau ermöglichte, die verschiedenen Minister direkt in den Prozeß der Harmonisierung des polnischen Rechts einzubeziehen. Darüber hinaus war dies ein Forum für die Klarstellung einer gemeinsamen Verhandlungsstrategie und für die Schlichtung von Konflikten zwischen Ministerien. Am wichtigsten war hierbei jedoch, die Sicherstellung der

⁴³³ Vgl. Millard 1999a: 204.

⁴³⁴ Mitglieder waren die Minister, deren Ministerien sich mit europäischen Themen befaßten. Diese waren der Außenminister, Minister für Inneres und Administration, Wirtschaftsminister, Minister für Umweltschutz, Finanzminister, Minister für Arbeit und Soziales, Landwirtschaftsminister und der Justizminister. Außerdem durften der Leiter der polnischen Nationalbank und der Präsident des Zentrums für Strategische Studien an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Vgl. Stawarska 1999: 832.

Implementierung aufgrund des direkten Kontakts mit den Ministerien.⁴³⁵ Der Ausschuß besaß jedoch keine Entscheidungsgewalt, er war eher eine institutionelle Brücke zwischen der Implementierung an der Basis und der Verhandlungsführung, die jetzt stärker unter die Kontrolle des Ministerpräsidenten gestellt war: Durch den Vorsitz im KIE konnte er ein Team bestimmen, daß die polnische Verhandlungsstrategie vorbereiten sollte, wohingegen den Ministerien nur indirekte Wege einer Beteiligung offen standen, wie z. B. der Entsendung der Vize-Minister in das inter-ministerielle Vorbereitungsteam (und seinen zahlreichen Arbeitsgruppen), das seit Juli 1997 dem Vorbereitungsteam zur Unterstützung in technischen Fragen untergeordnet war.⁴³⁶

Abbildung 4: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Oktober 1996 - März 1998



Bis Oktober 1997 eine SLD-PSL-Regierung, anschließend eine AWS-UW-Regierung.

Das von Saryusz-Wolski (der trotz seines Solidarność-Hintergrundes von der linken Regierung berufen worden war⁴³⁷) geleitete Ausschußbüro UKIE hatte dem KIE und

⁴³⁵ Vgl. Rupp 1999: 99; Millard 1999a: 205.

⁴³⁶ Vgl. Freudenstein 2001c: 96; Chancellery 2000: 51.

⁴³⁷ Es kann auch argumentiert werden, daß er, zusätzlich zu seinem Wissen in Europafragen, sogar wegen seines Solidarność-Hintergrundes berufen worden ist. Die post-kommunistische Linke hatte nie Probleme, mit Experten und ehemaligen Politikern, die einen Solidarność-Werdegang besaßen, zusammenzuarbeiten oder ihnen zu Prestige-Ämtern zu verhelfen. Es war der Versuch der SLD, eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz für ihre Politik zu erreichen. Dabei war die Trennlinie Post-Kommunismus/Post-Solidarność zu überwinden, die immer noch eine wichtige Identifikationsrolle für die politische Rechte spielt.

dessen Tätigkeit administrative Unterstützung zu leisten. Ausgestattet mit verschiedenen Abteilungen, war das UKIE verantwortlich für die Koordination und das Management aller beitriffsbezogenen Themen und assistierte der Kooperation zwischen dem KIE und den Ministerien. Dies schloß die Überwachung der Implementierung des Weißbuchs (und später des *acquis*) mit ein, aber auch die Vorbereitung der Phare-Anträge, die Verteilung der Gelder und die Prüfung der Gesetzesvorlagen, welche von den Ministerien zum KIE geschickt wurden. Der Ausschuß hatte letztendlich seine Zustimmung zu geben, daß die eingereichten Gesetzestexte kompatibel mit EU-Recht sind, bevor diese dem Kabinett zur endgültigen Entscheidung vorgelegt wurden (siehe Abbildung 4).⁴³⁸

Die neue institutionelle Struktur erlaubte einen eingebetteten und koordinierten Ansatz für die polnische Europapolitik und plazierte die politische Kontrolle in diesem Bereich abseits des Präsidenten, unabhängig von der sich in der Vorbereitung befindenden neuen Verfassung und der zurückhaltenden Präsidentschaft Kwaśniewskis, der nichtsdestotrotz einen eigenen Europa-Stab in seinem Büro einrichtete.⁴³⁹ Außerdem ermöglichte der KIE die Einbeziehung von euroskeptischen Ministern aus der PSL ohne ihnen eine echte Veto-Macht einzuräumen und, mit Hilfe des UKIE, die Möglichkeit, ihre Tätigkeit innerhalb der Ministerien zu überwachen. Jedoch fehlte immer noch eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem KIE als zentraler Regierungsstelle in Europaangelegenheiten und dem Außenministerium. Dieser Konflikt wurde überdeckt, da der Außenminister Dariusz Rosati keiner Partei angehörte und somit mehr vom Ministerpräsidenten abhängig war als ein Minister des Koalitionspartners oder ein inner-parteilicher Rivale.⁴⁴⁰

Diese strukturellen und politischen Konflikte sollten aber spätestens mit der Nachfolgeregierung auftreten: Im Oktober 1997 wurde die SLD-PSL-Koalition durch eine AWS-UW-Regierung unter Ministerpräsident Jerzy Buzek abgelöst. Die neue Koalition war ein Konglomerat aus verschiedenen politischen Positionen, die von der

⁴³⁸ Die Abteilungen des UKIE umfaßten (unter anderem) die der Rechtsangleichung, Verhandlungsangelegenheiten, europäische Ausbildung und den Stab des Ausschußvorsitzenden. Mit den Veränderungen, die Miller 2001 veranlaßt hat, wurde der Stab entfernt und die anderen Abteilungen umstrukturiert. Die neuen Abteilungen sind Integrationspolitik, Europarecht, Wirtschafts- und Sozialanalyse, Koordination und Überwachung von Finanzhilfen, Soziale Kommunikation und europäische Information, Übersetzung, europäische Dokumentation, europäische Ausbildung und KIE-Unterstützung. Vgl. Stawarska 1999: 832; UKIE 2004; Blondel 2001: 59; Drabkowska 1997.

⁴³⁹ Als z. B. Danuta Hübner als KIE Staatssekretärin unter der Buzek-Administration zurücktreten mußte, wechselte sie in den Präsidenten-Stab. Vgl. Millard 1999a: 216.

⁴⁴⁰ Vgl. Rupp 1999: 100.

marktorientierten, liberalen UW bis zu konservativen, national-katholischen Gruppen innerhalb des rechten Flügels der AWS reichte, in der die ZChN die lautstärkste war. Der kleinste gemeinsame Nenner war der Wille gewesen, die Post-Kommunisten von der Macht zu vertreiben. Mit Übernahme der Regierungsgewalt sah sich Buzek mit der Tatsache konfrontiert, ein zerbrechliches Gleichgewicht zwischen Gruppen herstellen zu müssen, die in ihrer Ideologie und Position gegenüber einer EU-Mitgliedschaft sehr weit auseinander lagen. Abgesehen davon besaß Buzek keine starke Position in der AWS und mußte daher auf die Interessen aller politischen Gruppierungen innerhalb der Regierungspartei eingehen (siehe 4.1.2, Seite 143). Es machte die Arbeit für ihn nicht einfacher, daß er zusätzlich noch mit einem Präsidenten zusammenarbeiten mußte, der nicht nur dem linken Lager angehörte und viel beliebter war, sondern auch eine merkbar pro-europäischere Position vertrat als die Regierung.

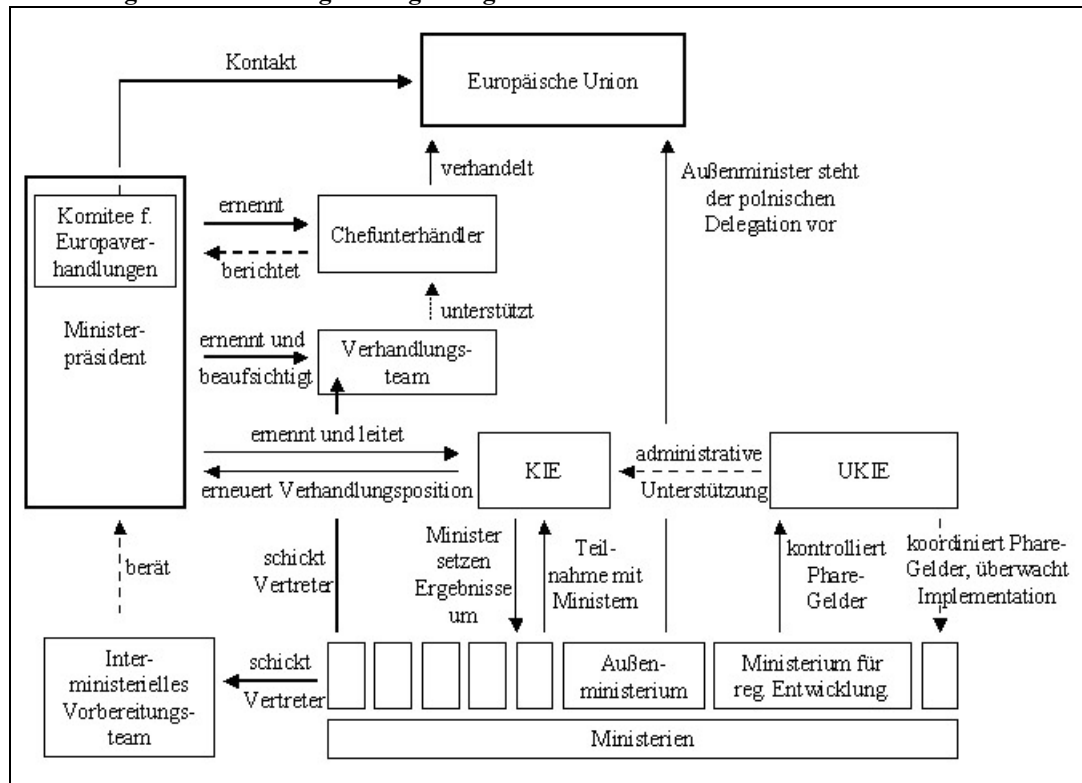
Es war vorauszusehen, daß der politische Konflikt innerhalb des Regierungslagers noch weiter zunehmen würde, denn in der Koalitionsvereinbarung war der UW das Außenministerium zugebilligt worden. Im Gegenzug wurde Ryszard Czarnecki (ZChN) zugleich Vorsitzender des KIE sowie Chef des UKIE, um den national-katholischen Flügel der AWS zu entschädigen. Durch diese Konstruktion verstärkten sich die Spannungen zwischen Außenministerium und KIE in einem noch nicht dagewesenem Maße. Czarnecki wurde dadurch mit der Leitung einer Regierungsbehörde vertraut, in der er über formal höherrangige Kabinettsmitglieder wie z. B. Außenminister Bronisław Geremek (UW) oder Finanz- und Vize-Premierminister Leszek Balcerowicz (UW) Kontrolle ausüben konnte. Geremek und Präsident Kwaśniewski hatten zuvor erfolglos darum gekämpft, die EU-Koordination zu vereinheitlichen und den KIE dem Außenministerium unterzuordnen. Buzeks Absicht war hingegen die Einbindung der euroskeptischen Elemente seiner eigenen Partei in die Regierungsbemühungen für den EU-Beitritt. Die Ernennung Czarneckis war daher mehr eine Frage von Parteipolitik als von Qualifikation gewesen.⁴⁴¹

Auch wenn Czarnecki sich nicht offen gegen den EU-Beitritt stellte und anscheinend um die Vorteile einer polnischen EU-Mitgliedschaft wußte, wurde er von Buzek insgeheim ausmanövriert. Dem KIE wurde im Rahmen einer neuen Umstrukturierung praktisch jeglicher Einfluß genommen. Buzek ernannte einen seiner Vertrauten, Jan

⁴⁴¹ Czarnecki darf als einer der weniger europhoben Politiker der ZChN angesehen werden. Er bezeichnete sich selbst nicht als euroskeptisch sondern als „Eurorealisten“. Ihm fehlten jedoch Kompetenz und Autorität, um Danuta Hübner als Leiterin des UKIE zu ersetzen, oder die Arbeit des KIE-Vorsitzenden zu erledigen. Vgl. Millard 1999b: 27; Millard 1999a: 215; o. V. FAZ 1998a; o. V. RFE/RL 1997d; Freudenstein 2000.

Kuřakowski, seinen Staatssekretär und früheren Botschafter bei der EU, zum Verhandlungsführer und übertrug ihm die Leitung des polnischen Verhandlungsteams. Die Mitglieder des Teams, das aus Repräsentanten aus den verschiedenen Ministerien bestand, wurden von Buzek persönlich ausgewählt.⁴⁴² Der Chefunterhändler und das Verhandlungsteam waren dem Amt des Ministerpräsidenten unterstellt, wo auch das inter-ministerielle Vorbereitungsteam und das Komitee für Europaverhandlungen untergebracht waren. Das inter-ministerielle Team fungierte als der Beraterstab des Ministerpräsidenten in technischen Fragen, das Komitee stellte hingegen eine informelle Arena dar, in der strategische Entscheidungen koordiniert wurden und dessen Büro offiziell für die Beziehungen mit der EU zuständig war. Neben dem Ministerpräsidenten und Kuřakowski gehörten noch Geremek und Saryusz-Wolski, in der Funktion als Sekretär, dem Komitee an (siehe Abbildung 5).⁴⁴³

Abbildung 5: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen März 1998 - Oktober 2001



Durchgängig eine AWS-UW-Regierung.

Diese Veränderungen verschoben die Kompetenzen in EU-Angelegenheiten in Richtung des Ministerpräsidenten, und das Außenministerium behielt nur die verschwommen definierte „Koordinationsaufgabe in den Beziehungen zur EU“. In Anbetracht der Tatsache, daß der Ministerpräsident alle wichtigen Einheiten ernannte

⁴⁴² Vgl. Ludwig 1998c; Chancellery 2000: 22. Kuřakowski ist ohne Parteizugehörigkeit und politisch zwischen AWS und UW einzuordnen.

⁴⁴³ Vgl. Rupp 1999: 100; Millard 1999a: 215; Chancellery 2000: 19; Ludwig 1998c.

und überschaute, blieben dem KIE und UKIE nur interne Aufgaben als Betätigungsfeld übrig, wie z. B. die Überwachung der Implementierung und Anpassung von Gesetzen. Der einzige Bereich, in dem der KIE eine gewisse Entscheidungsmöglichkeit behalten hatte, war die Koordination und Verteilung der Phare-Gelder. Auch diese Kompetenz verlor der KIE aber schließlich mit dem Rücktritt von Czarnecki aufgrund von mangelndem Fachwissen im Juli 1998.⁴⁴⁴ Die Übersicht über die Phare-Gelder wurden an das neu gegründete und von der ZChN geleitete Ministerium für regionale Entwicklung und Wohnungsbau übertragen. Offensichtlich war dieses eine Schöpfung, um den Verlust der Führung des KIE/UKIE zu kompensieren. Die Kontrolle über die Phare-Gelder war schon zuvor durch den Finanzminister Balcerowicz angefochten worden, aber er konnte sich nicht gegen den starken Widerstand der ZChN durchsetzen, die der UW keinen weiteren Einfluß zugestehen wollte. Erst unter der Nachfolgerregierung von Leszek Miller (SLD) wurde das Ministerium für regionale Entwicklung wieder abgeschafft und die Koordination der umkämpften Gelder gelangte ins Finanzministerium.

Im Gegensatz zum reibungslosen Ablauf in EU-Angelegenheiten zwischen Buzek, Geremek und Kułakowski war die Zusammenarbeit auf den niedrigeren Ebenen durch gegenseitiges Blockadeverhalten gekennzeichnet. Um einen Ausgleich zur ZChN zu schaffen, besetzte Buzek die Position des KIE Staatssekretärs mit Piotr Nowina-Konopka (UW), der jedoch bald öffentlich beklagte, er würde von Czarnecki von allen Entscheidungen innerhalb der Behörde konsequent ausgeschlossen. Als Czarnecki als Chef des KIE/UKIE nicht mehr tragbar wurde, entließ Buzek beide Politiker, da er keinem der konkurrierenden Parteien einen politischen Sieg über die andere Seite erlauben wollte. Als Konsequenz aus den Streitereien übernahm der Ministerpräsident jetzt selbst den Vorsitz des KIE, so wie es in der Vorgängerregierung gewesen war, und legte das Amt des KIE Staatssekretärs und die Leitung des UKIE in der Person der unabhängigen Expertin aus dem Zentrum für Strategische Studien, Maria Karasińska-

⁴⁴⁴ Vgl. Millard 1999a: 215; o. V. FAZ 1998m. Im Mai 1998 kündigte der für die Erweiterung zuständige EU-Kommissar, Hans van der Broek, an, daß Polen 40 Millionen Euro weniger an vorgesehenen Phare-Gelder erhalten würde. Die Europäische Kommission hatte 14 der eingereichten Förderprojekte aufgrund von Defiziten in Inhalt und Form der Anträge abgelehnt. Zunächst war Czarnecki nicht imstande, diesen Vorfall zu erklären und behauptete die Kürzung der Gelder sei eine rein politische Entscheidung der Kommission, um Druck auf Polens Verhandlungsposition auszuüben. In Wirklichkeit hatte jedoch sein Büro versäumt, Dokumente mit den neuen Förderrichtlinien an die Ministerien weiterzuleiten. Diese bereiteten daraufhin Förderanträge vor, die nach den veralteten Richtlinien geschrieben waren und deshalb von der EU nicht akzeptiert wurden. Obwohl die ZChN gedroht hatte, im Falle einer Entlassung Czarneckis die Koalition zu verlassen, mußte sie sich dem öffentlichen Druck beugen. Czarnecki blieb jedoch als Minister ohne Geschäftsbereich im Kabinett und erhielt die Verantwortung über die EU- Informationspolitik der Regierung. Vgl. Oljasz 1998; o. V. FAZ 1998n; Ludwig 1998d; Ludwig 1998a.

Fendler, zusammen. Die Straffung der Verantwortlichkeit sollte helfen, das öffentliche Vertrauen in die Regierungsarbeit nach dem Phare-Skandal zurückzugewinnen.⁴⁴⁵ Jedoch trat Karasińska-Fendler schon ein halbes Jahr später im Januar 1999 zurück und hinterließ beide Ämter unbesetzt. Bis zum Mai 2000 wurden sie von Pawel Samecki, einem Unterstaatssekretär des UKIE, kommissarisch weitergeführt.⁴⁴⁶

Unabhängig davon, ob Czarnecki sich dem eingeschränkten Einfluß des KIE auf die polnische Europapolitik bewußt war, legte die ZChN großen Wert auf die Führung des Ausschusses und des zugehörigen Büros. Zuvor war der KIE als ein Mittel zur erfolgreichen Bewältigung der Beitrittsaufgaben propagiert worden (was von der EU als Vereinheitlichung und Bündelung der polnischen Beitrittsbemühungen gelobt wurde), so daß in der öffentlichen Wahrnehmung der Ausschuß eine viel größere Bedeutung einnahm als er in der politischen Wirklichkeit besaß. Der mangelnde Stellenwert des KIE wurde weiter durch Buzeks Entscheidung offenbart, trotz einer irritierten Öffentlichkeit und verwunderter EU-Beamte, die Ämter des KIE Staatssekretärs und die der UKIE Leitung über 18 Monate nicht neu zu besetzen. Es war ihm offensichtlich wichtiger, den Status quo, der sich durch die Tatsache, daß weder ZChN noch UW die beiden Ämter kontrollierten, eingestellt hatte, zu bewahren. Laut Samecki wurde die Rolle des UKIE häufig übertrieben, da dessen Aufgaben sich auf Koordination und Bewertung beschränkten. Ein Mitarbeiter von Kułakowski reduzierte die Tätigkeit des Büros sogar auf eine rein administrative und logistische Unterstützung des Teams des Verhandlungsführers.⁴⁴⁷ Unabhängig von der fehlenden Gestaltungsmacht war der KIE – abgesehen von Parlamentsabstimmungen – die hauptsächliche innenpolitische Plattform der ZChN, auf der sie öffentlichkeitsgerecht die polnischen nationalen Interessen vor vermeidlichen Schäden bewahren konnte, die laut Parteispitze durch die Beitrittsverhandlungen oder die UW-kontrollierten Finanz- und Außenministerien drohten.

Die polnischen Beitrittsbemühungen erhielten Anfang 2000 einen neuen Impuls. Die Regierung Buzek zerrieb sich selbst in internen Streitigkeiten, und der fehlende Fortschritt in der Anpassung des polnischen Rechts an EU-Vorgaben seit dem Regierungsantritt 1997 wurde immer offensichtlicher.⁴⁴⁸ Buzek entschied sich, die

⁴⁴⁵ Vgl. Millard 1999b: 27-28; o. V. FAZ 1998a; o. V. FAZ 1998d; o. V. RFE/RL 1998b.

⁴⁴⁶ Vgl. Oljasz 2000.

⁴⁴⁷ Vgl. Oljasz 2000; Oljasz 1999.

⁴⁴⁸ Sehr zur Irritation der EU hatte die polnische Regierung in den vorhergegangenen 30 Monaten kein einziges Gesetz zur Anpassung der nationalen Gesetzgebung in den Sejm eingebracht, und die Übersetzung des *acquis* schritt auch nur sehr langsam voran. Von den insgesamt 60.000-70.000

Leitung des UKIE und das Amt des KIE Staatssekretärs einem Fachmann anzuvertrauen, der die Defizite beheben und das Bild der Regierungsarbeit verbessern sollte. Die Wahl fiel wieder auf Jacek Saryusz-Wolski, den ehemaligen Generalbevollmächtigten für EU-Angelegenheiten, der das UKIE zwischen Oktober 1996 und 1997 schon einmal geleitet hatte. Nahezu zeitgleich verließ die UW die Koalition, da die Regierungsmehrheit im Sejm wegen konservativen Abweichlern aus der AWS-Fraktion nicht mehr gesichert war. Paradoxerweise gab das Verlassen der stärksten pro-europäischen Kraft der ehemaligen Koalition Hoffnung auf ein konfliktfreies Arbeiten innerhalb der institutionellen Strukturen. Trotzdem war es europapolitisch ein schlechtes Signal, daß angesehene Politiker wie Geremek und Balcerowicz aus der Regierungsverantwortung traten. Um die UW weiterhin in den Beitrittsprozeß einzubinden und die Gesetzgebung in europarelevanten Themen zu beschleunigen, wurde im Juli 2000 ein neuer Parlamentsausschuß für europäisches Recht eingesetzt. Der Ausschuß, dessen Vorsitzender Geremek wurde, sollte 180 EU-bezogene Gesetzesvorhaben bündeln und mit Hilfe der UW eine Parlamentsmehrheit in Europafragen sichern, die die neue Minderheitsregierung sonst nicht vorweisen konnte.⁴⁴⁹

Trotz institutioneller Verbesserungen und der Konzentration aller wichtigen Ministerien in der Hand einer einzelnen Partei entstanden im folgenden Jahr 2001 neue Probleme. Irritationen und eine schlechte Kommunikation zwischen Buzek, Kułakowski und Saryusz-Wolski machten sich bemerkbar: Buzek bestand, im Gegensatz zu Kułakowski, auf maximale Forderungen in der Frage der Übergangsfristen für Landkäufe durch EU-Bürger, um die sich in der Auflösung befindende AWS-Fraktion zusammenzuhalten. In der Zwischenzeit verstärkten sich Spannungen zwischen Kułakowski und Saryusz-Wolski, da letzterer das UKIE nicht nur mit seiner Reputation sondern auch mit mehr Kompetenzen aufgewertet wissen wollte. Ein weiteres Problem trat in der Arbeitsteilung zwischen den beiden auf: Die inhaltliche Abgrenzung, daß der Chefunterhändler verantwortlich für die Verhandlungen ist und die UKIE-Leitung die Implementierung überwacht und internen Problemen begegnet, funktionierte aufgrund der persönlichen Ambitionen Saryusz-Wolskis nicht besonders gut. Er mischte sich in

Seiten waren erst 26.000 in die polnische Sprache übersetzt worden, von denen erst wiederum nur 4.200 durch die Revision gegangen waren. Obwohl die Arbeit an der Übersetzung im Jahre 1996 begonnen hatte, dauerte es bis Februar 2000, daß der KIE, mit Hilfe des UKIE, den Ministerien ihre jeweiligen Aufgaben im Rahmen der Übersetzung zuwies. Vgl. Ludwig 2001c; Europäische Kommission 2000a.

⁴⁴⁹ Vgl. o. V. RFE/RL 2000i; Freudenstein 2001c: 102.

die Informationspolitik des Verhandlungsteams ein und unterhöhlte die Verhandlungsstrategien von Kułakowski.⁴⁵⁰

Die bisher letzte Restrukturierung der beitriffsbezogenen Institutionen fand im Oktober 2001 statt, als die SLD an die Regierung zurückkehrte. Ministerpräsident Leszek Miller behielt die Aufteilung zwischen Verhandlungsteam und KIE/UKIE aufrecht, die von seinem Vorgänger Buzek geschaffen worden war. Der Euroskeptizismus des kleinen Koalitionspartners PSL und die Abhängigkeit ihres politischen Überlebens von einer harten Verhandlungsposition gegenüber der EU im Agrarbereich war der SLD seit der Legislaturperiode 1993-1997 noch gut in Erinnerung. Daher gab es keinen Grund, den Einfluß der PSL-Minister über die Treffen des KIE und die Mitgliedschaft im beratenden inter-ministeriellen Vorbereitungsteam hinaus auszuweiten. Die einzige größere Veränderung betraf das Problem der sich überschneidenden Kompetenzen in Beitrittsfragen zwischen dem Außenministerium und den restlichen Regierungsinstitutionen: Der Verhandlungsführer einschließlich seines Büros, das Verhandlungsteam, das KIE und das UKIE wurden nun ganz dem Außenministerium unterstellt. Diese Lösung war schon seit langem von verschiedenen Außenministern vorgeschlagen worden, insbesondere während der AWS-UW-Regierung, als die Anfeindungen zwischen der UW und der ZChN einen Punkt erreicht hatten, an dem eine vernünftige Zusammenarbeit zwischen den Regierungsstellen nicht mehr möglich war.⁴⁵¹

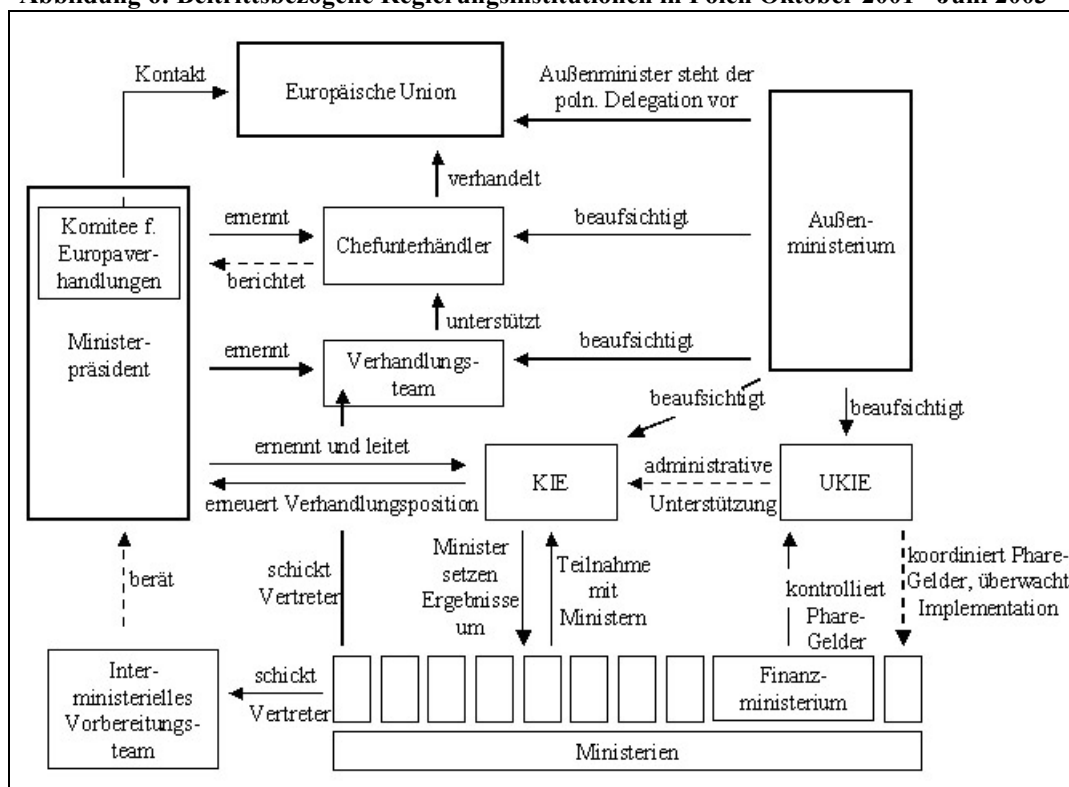
Auch die Konstellation innerhalb der neuen Regierung war jetzt anders: Miller besaß mehr Macht über sein Kabinett als Buzek es jemals gehabt hatte, und er baute die existierenden Strukturen weiter aus, um die Entscheidungsfindung in Fragen des EU-Beitritts fest unter seiner Kontrolle zu halten. Das Außenministerium überwachte alle europabezogenen Institutionen, aber der neue Außenminister, der ehemalige

⁴⁵⁰ Im Februar 2001 wurde ein Dokument aus Kułakowskis Büro an eine Tageszeitung weitergeleitet, in der eine mögliche Verhandlungsstrategie aufgezeichnet war. Darin wurde vorgeschlagen, daß Polen die kurzen Übergangszeiten in verschiedenen Bereichen akzeptieren solle, damit heikle Verhandlungskapitel vor dem Beginn des deutschen Bundestagswahlkampfes im Sommer 2002 geschlossen werden könnten. Nach der Veröffentlichung und der damit verbundenen öffentlichen Entrüstung mußte diese mögliche Verhandlungsstrategie fallengelassen werden. Es gab Spekulationen, nach denen Saryusz-Wolski verantwortlich für die Herausgabe des Dokuments war, um Kułakowskis Position mit dem Anschein des Ausverkaufs polnischer Interessen in der Öffentlichkeit zu schwächen. Später, im Mai 2001, gab Saryusz-Wolski ohne Rücksprache mit Buzek und in Widerspruch zur offiziellen Regierungslinie bekannt, daß Polen bereit sei, den anvisierten Beitrittstermin um einen Jahr auf den Januar 2004 zu verschieben. Buzek mußte Saryusz-Wolskis Aussage dementieren, lehnte jedoch seine Entlassung ab. Vgl. Freudenstein 2001c: 98; o. V. RFE/RL 2001t; o. V. RFE/RL 2001u; o. V. FAZ 2001g; Freudenstein 2001b.

⁴⁵¹ Vgl. o. V. FAZ 2001f. Das Europasekretariat war nur eine administrative Einheit, die alle mit den offiziellen Aufgaben des UKIE betrauten Abteilungen und Teams repräsentierte.

Ministerpräsident Włodzimierz Cimoszewicz, hatte keine Machtbasis in der Partei, die es ihm ermöglicht hätte, eigene Ambitionen zu entwickeln.⁴⁵² Außerdem war er fest in das informelle Komitee für Europaverhandlungen eingebunden, wo er in den engen Kreis der Entscheidungsfindung integriert war. Dieser Kreis bestand außer dem Außenminister noch aus Ministerpräsident Miller, der als KIE Staatssekretärin und UKIE Leiterin wiedereingesetzten Danuta Hübner und dem neuen Verhandlungsführer Jan Trzuszczński, dem ehemaligen Vertreter Polens in Brüssel und Berater Präsident Kwaśniewskis in Fragen der europäischen Integration (siehe Abbildung 6).⁴⁵³

Abbildung 6: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Oktober 2001 - Juni 2003



Bis Februar 2003 eine SLD-UP-PSL-Regierung, anschließend eine SLD-Minderheitsregierung.

Obwohl die Kompetenzen des KIE offiziell nicht erweitert worden sind und somit der Aufgabenbereich der gleiche blieb, den schon Buzek dem Ausschuß zugewiesen hatte, wuchs doch der Einfluß merklich mit der Person von Danuta Hübner. Da sie den Rang eines Ministers besaß, konnte sie Trzuszczński und Cimoszewicz gleichberechtigt bei den Verhandlungen in Brüssel begleiten, und sie war über Details besser informiert als

⁴⁵² Włodzimierz Cimoszewicz war in der Kommunistischen Partei Mitglied bis 1990, dann trat er der Parteienallianz SLD bei, ohne Mitglied der post-kommunistischen Sozialdemokraten (SdRP) oder der linken Gewerkschaft OPZZ zu werden. Es war ein Kompromiß zwischen den Parteiführungen der SLD und PSL gewesen, der ihn zum Ministerpräsidenten werden ließ. Während seiner Amtszeit war er zwar Mitglied der SLD aber weiterhin ohne Parteibuch. Er trat 1997 der neuen SLD bei, als aus dem Parteienbündnis eine einheitliche Partei entstand.

⁴⁵³ Vgl. o. V. FAZ 2001f.

die anderen Minister, die dem KIE angehörten, oder denen, die ihr Wissen von den jeweiligen Vize-Ministern aus dem Verhandlungsteam bezogen. Daß sie bei den Verhandlungen anwesend war, hatte den positiven Effekt, daß der KIE/UKIE keine eigenen Positionen hervorbrachte, die unabhängig von der Verhandlungsstrategie des Verhandlungsführers oder des Ministerpräsidenten konzipiert worden waren und somit möglicherweise nicht konform mit der allgemeinen Linie hätten sein können. Nebenbei ermöglichte es der Verhandlungsführung, die Minister der PSL zu umgehen, wo es notwendig erschien. Es überraschte den Vize-Ministerpräsident und Minister für Landwirtschaft, Jarosław Kalinowski (PSL), sehr, als er erst aus den Medien erfuhr, daß sich Außenminister Cimoszewicz und Hübner insgeheim mit Brüssel auf eine dreijährige Übergangsfrist beim Landkauf durch EU-Landwirte geeinigt hatten. Dies stand im offenen Widerspruch zu der PSL-Position, die weiterhin eine 18-jährige Übergangsfrist unterstützte und machte das Gesetzesvorhaben überflüssig, die Kalinowski in seinem eigenen Ministerium hatte bis dahin vorbereiten lassen.⁴⁵⁴

Die Einbindung von zwei ehemaligen Beratern des Präsidenten, Truszczyński und Hübner in Schlüsselpositionen, zeugt von einem stillen Einfluß Kwaśniewskis auf die Beitrittspolitik der Regierung. Kwaśniewski konnte offen und unvoreingenommen für eine EU-Mitgliedschaft in der polnischen Öffentlichkeit eintreten, da er nicht nur viel beliebter war als Miller, sondern sich auch nicht fürchten mußte, mit den unpopulären Entscheidungen, die die Beitrittsverhandlungen der polnischen Regierung abverlangte, in Verbindung gebracht zu werden. Obwohl sich das private und politische Verhältnis zwischen Kwaśniewski und Miller im Laufe der Legislaturperiode merklich verschlechterte, führten sie ihre Zusammenarbeit weiter, bis die Verhandlungen abgeschlossen waren und ein positives Referendum den Weg in die EU gesichert hatte.⁴⁵⁵ Beide waren sich bewußt, daß ein EU-Beitritt unter einem post-kommunistischen Ministerpräsidenten bzw. Präsidenten die historische Trennlinie weiter überbrücken helfen würde, die das rechte Lager benutzte, um Wähler zu mobilisieren und eine Polarisierung des politischen Systems zu erreichen. Daher war es nicht nur eine Entscheidung aufgrund politischer Kontinuität, die Miller veranlaßte, Saryusz-Wolski und Kułakowski, die beide ihre Ämter mit dem Regierungswechsel verloren hatten, eine KIE-Mitgliedschaft anzubieten, wo sie die polnischen Interessen

⁴⁵⁴ Diese dreijährige Frist betraf nur Bauern, die ihren Wohnsitz nach Polen verlegen wollten. In anderen Fällen ist die Übergangsfrist viel höher. Vgl. o. V. FAZ 2001b; o. V. RFE/RL 2001i; Ludwig 2001a; o. V. RFE/RL 2001b.

⁴⁵⁵ Vgl. Urban 2003c.

unterstützen konnten. Tadeusz Mazowiecki, ehemaliger Ministerpräsident und Vorsitzender der UW, hatte hingegen die Einladung Millers zurückgewiesen. Entweder wollte er sich von der post-kommunistischen Regierung in keiner Weise instrumentalisieren lassen, oder er ahnte von den begrenzten Einflußmöglichkeiten einer KIE-Mitarbeit.⁴⁵⁶

Die Entwicklung der polnischen Regierungsinstitutionen, die sich mit dem EU-Beitritt befaßt haben, zeigt über die Jahre eine Verschiebung in ihrer Konzeption: Die Strukturen von 1996 wurden hauptsächlich geschaffen, um die Implementierung der Europaverträge auf niedriger Administrationsebene zu ermöglichen und die Kommunikation zwischen der Verhandlungsführung und den einzelnen Ministerien zu erleichtern. Dabei wurden erstmalig auch allgemeine formale Prozeduren und die Verteilung von Verantwortung definiert. Außerdem war es in einem gewissen Maße der Versuch, die Europapolitik vor negativen Konsequenzen der strukturellen Konflikte innerhalb der polnischen Doppel-Exekutive zu schützen. Die unklare Aufgabentrennung zwischen dem Außenministerium und dem Amt des Ministerpräsidenten blieb bis zur letzten Umstrukturierung im Jahre 2001 erhalten, spielte aber im Rückblick keine entscheidende Rolle, da sie entweder von politischen Konflikten (etwa im Falle der UW und ZChN) überdeckt wurde, oder unterdrückt wurde, wenn die Regierungspartei zugleich den Außenminister stellte.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung, die die Macht des Staatspräsidenten einschränkte, und dem Beginn der AWS-UW-Regierung, erlangten die politischen Konfliktlinien direkten Einfluß auf die polnischen Beitrittsstrukturen. Bis 2001 umfaßten alle Regierungskoalitionen auch euroskeptische Parteien, da die politischen Trennungslinien zwischen den jeweiligen politischen Lagern und den damit verbundenen Mehrheitsverhältnissen eine Regierungsbildung mit ausschließlich pro-europäischen Parteien verhinderte. Die PSL wie auch die ZChN und andere national-katholische Gruppen mußten in den Beitrittsprozeß mit eingebunden werden, ohne ihnen zu viel politischen Raum für ihre eigene Agenda zu geben. Die Beitrittsstrukturen der Regierung wurden immer mehr zu einem Instrument der Eindämmung von euroskeptischen Partnern, was mittelfristig die Effizienz dieser Institutionen erheblich reduzierte. Pro-europäische Parteien wie die SLD und die UW sahen in der erfolgreichen Weiterführung des Beitrittsprozesses und einer schnellen EU-Mitgliedschaft einen politischen Gewinn in der Innenpolitik. Die euroskeptischen

⁴⁵⁶ Vgl. o. V. RFE/RL 2001e.

Parteien hingegen benutzen die Konflikte zwischen den Verhandlungspositionen Polens und denen der EU dazu, die Ängste vor möglichen negativen Konsequenzen eines Beitritts zu schüren und dadurch ihren Wähleranteil zu vergrößern. Beide politischen Strategien schlossen sich gegenseitig aus, so daß die KIE/UKIE-Strukturen unter Buzek verändert wurden (und später unter Miller so beibehalten wurden), weil sie die Möglichkeit boten, eine Gradwanderung zwischen konsistenter Europapolitik und Regierungsstabilität zu gewährleisten ohne eine offensichtliche Entfremdung des jeweiligen Koalitionspartners herbeizuführen.

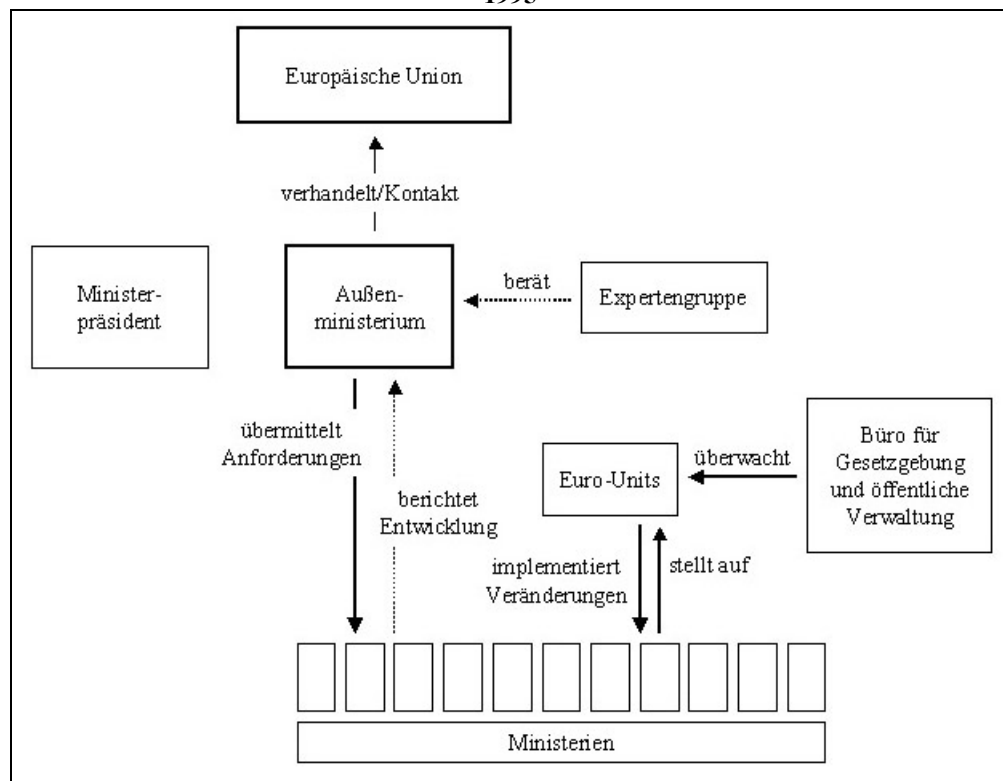
Die EU hat sich niemals direkt in die Veränderung der Europabehörden eingemischt, jedoch Signale ausgesandt und der polnischen Seite freigestellt, sie in Betracht zu ziehen oder zu ignorieren. Die Einsetzung des KIE/UKIE schaffte einen zentralen Ansprechpartner für die EU, aber leider verschwand dieser strukturelle Vorteil mit der Entwicklung der späteren Jahre. Trotz Beschwerden der EU über unklare Kompetenzverteilungen änderte sich bis 2001 nichts an dieser Tatsache. Allein die dringende Ermahnung der Europäischen Kommission im Jahre 2000, die Implementierung des *acquis* stärker voranzutreiben, vermochte Buzek zu den Schritten bewegen, die den Stillstand im polnischen Beitrittsprozeß überwinden halfen. Der Europaausschuß des Sejm war eine Resultat dieser neuen Initiative, aber auch gleichzeitig ein Instrument zur Sicherung der Minderheitsregierung von Buzek bis zu den nächsten Wahlen. Zwei Jahre später bemerkte die Europäische Kommission, daß der Europaausschuß unter der nachfolgenden Regierung Miller an Dynamik verloren habe. Die neue SLD-UW war sich in Europafragen einig und verfügte nun über eine eigene Mehrheit, so daß der Europaausschuß im Rückblick mehr als Instrument der Machtsicherung denn als ein zentraler Bestandteil des polnischen Beitrittsstrategie gesehen werden muß.

5.2 Tschechien: Die Vernachlässigung von Beitrittsinstitutionen aufgrund von Parteiideologie führt zur Bildung ineffizienter Parallelstrukturen

Die Schaffung eines einheitlichen und den Anforderungen der EU-Beitrittsverhandlungen entsprechendes institutionelles Arrangement in der Tschechischen Republik wurde von der ODS-Regierung unter Ministerpräsident Václav Klaus in der ersten Legislaturperiode von 1993 bis 1996 vernachlässigt. Die Koordination der nationalen Beitrittsbemühungen und die Anpassung der tschechischen Gesetzgebung an EU-Standards sollte nicht von eigens dafür geschaffenen Institutionen vollzogen, sondern vollständig von den bereits bestehenden Ministerien bewerkstelligt

werden. Unter diesen Rahmenbedingungen war daher das Außenministerium die zentrale Instanz der tschechischen Europapolitik. Der Außenminister stand der tschechischen Delegation in Brüssel vor. Sein Ministerium bekam die Aufgabe, die Beziehungen zur EU sowie die Beitrittsvorbereitungen zu koordinieren. Dem Außenministerium wurde im November 1993 eine „permanente Expertengruppe zur Implementierung der Assoziationsverträge“ in beratender Funktion zur Seite gestellt. Die Anforderungen wurden vom Außenministerium an die einzelnen Minister zur Umsetzung weitergeleitet. Die Minister hatten jedoch freie Hand bei der Erfüllung der Anpassungen, so daß Tempo und Qualität von Ressort zu Ressort unterschiedlich ausfielen.

Abbildung 7: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien September 1993 - Januar 1995



Durchgängig eine ODS-(KDU-ČSL)-ODA-Regierung.

Ab November 1994 wurden innerhalb der Ministerien bei Bedarf sogenannte Europa-Einheiten (Euro-Units) gebildet, die letztendlich die Implementierung ausführen sollten. Die Aktivitäten der Euro-Units, wie auch die Gesetzesbeschlüsse des Kabinetts, wurden vom „Büro für Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung“ auf ihre Konformität mit EU-Recht überwacht. Obwohl dieses Büro vom Justizminister geleitet wurde, war es eine unabhängige Regierungseinheit mit eigenen Ressourcen und eigenem Personalstab. Das Büro, daß auch mit der Reform der staatlichen Verwaltung beauftragt war, wurde im Oktober 1992 (also noch in der ehemaligen Tschechoslowakischen Republik

geschaffen) und sollte ab 1995 auch sämtliche Gesetzesentwürfe des Kabinetts auf ihre Kompatibilität mit EU-Recht prüfen (siehe Abbildung 7).⁴⁵⁷

Um dieser ineffizienten Konstruktion ein organisatorisches Korsett zu verleihen und gleichzeitig den Ministerpräsidenten an die Spitze der Entscheidungsfindung in Europafragen zu stellen, wurden im Januar 1995 verschiedene Ausschüsse gegründet: An oberster Stelle wurde der Regierungsausschuß für Europäische Integration (Governmental Committee for European Integration, GCEI) etabliert. Geleitet vom Ministerpräsidenten selbst und mit dem Außenminister als Vize-Vorsitzenden, umfaßte er fünf weitere Minister. Der GCEI war die Entscheidungszentrale, in der der Ministerpräsident und der Außenminister zusammen die Positionen der Beitrittsverhandlungen bestimmten und die Richtung der Regierungsmaßnahmen für die Implementierung des Europaabkommens vorgeben sollten. Bei näherer Betrachtung muß der GCEI eher als Instrument für Ministerpräsident Klaus verstanden werden, sich einen Überblick über die technische Seite der Europapolitik zu verschaffen, ohne selbst stärker involviert zu sein. Die ad hoc einberufenen und selten stattfindenden Ausschusssitzungen (ungefähr zwei Mal pro Jahr, ab 1997 häufiger) unterstreichen dies um so mehr, als die wahre Gestaltungsmacht in der Hand des Außenministers lag.⁴⁵⁸ Außenminister Josef Zieleniec war nicht nur ausführender Vize-Vorsitzender des GCEI, er nominierte auch die Mitglieder des Arbeitsausschusses für die Implementierung der Europaabkommen (später umbenannt in Arbeitsausschuß für Europäische Integration, Working Committee for European Integration, WCEI) und war für die EU-Verhandlungen zuständig.

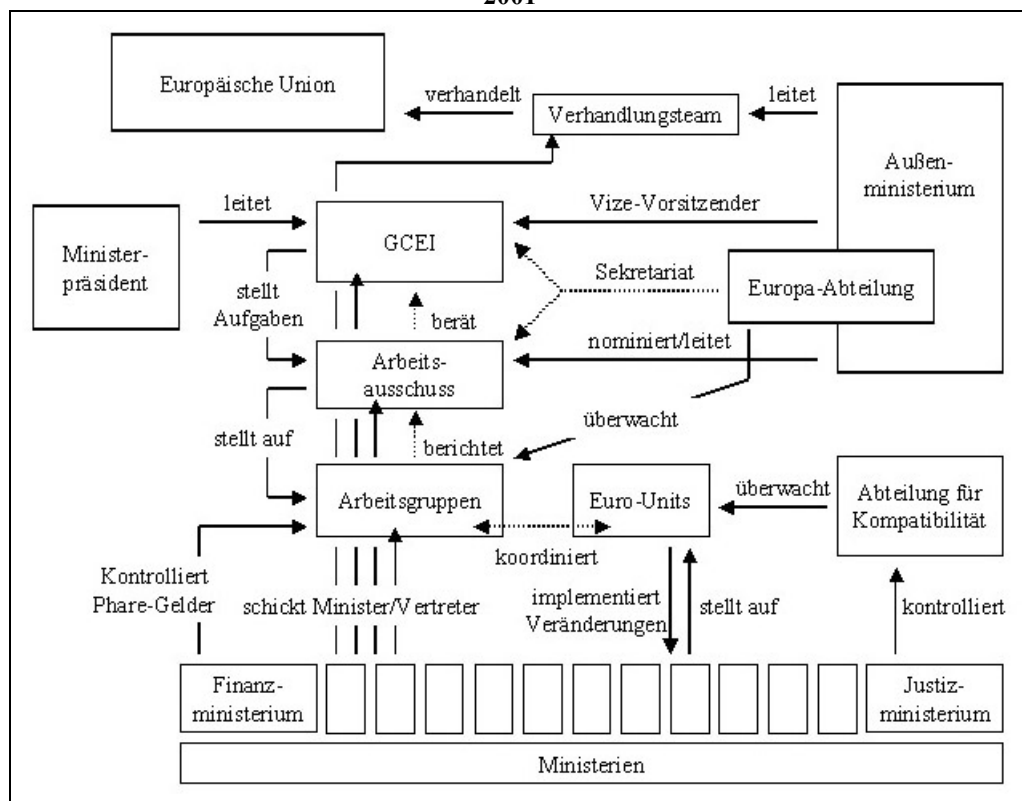
Im Außenministerium war auch die Europaabteilung beheimatet, die für beide Ausschüsse – GCEI und WCEI – als Sekretariat diente. Der WCEI war für die Ausführung der vom GCEI getroffenen Entscheidungen zuständig und übernahm die praktische Koordinierung der Rechtsangleichung (später auch die der gesamten Beitrittsbemühungen). Der Arbeitsausschuß wird vom Staatssekretär des Außenministeriums (dem Vize-Außenminister, damals Cyril Svoboda) geleitet, der gleichzeitig der Europaabteilung vorsteht und umfaßt ca. 30 Mitglieder aus verschiedenen Ministerien. Die praktischen Aufgaben des WCEI umfassen das Aufstellen von einzelnen Arbeitsgruppen, die Beratung des GCEI unter Zuhilfenahme

⁴⁵⁷ Vgl. Šmejkal 1998: 111, 113-114; Desný 1997: 47; Müller-Rommel 2001b: 72.

⁴⁵⁸ Vgl. Šmejkal 1998: 114-115; Desný 1997: 52. Die übrigen fünf Teilnehmer waren die Minister für Finanzen, Industrie und Handel, Arbeit und Soziales, Landwirtschaft und Justiz.

der von den Ministerien angefertigten Lageberichte. Er ist somit eine Schnittstelle zwischen der Entscheidungsebene und der ausführenden Ebene.⁴⁵⁹

Abbildung 8: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien Januar 1995 – November 2001



Bis Januar 1998 eine ODS-(KDU-ČSL)-ODA-Regierung, ab Juli 1998 eine ČSSD-Minderheitsregierung.

Die vom WCEI aufgestellten Arbeitsgruppen (Working Groups) orientieren sich an den Verhandlungskapiteln⁴⁶⁰ der EU, sollen dem Verhandlungsführer zuarbeiten und sich mit den Euro-Units der einzelnen Ministerien abstimmen. Das Personal der Arbeitsgruppen wird von den jeweiligen Ministern bestimmt und trifft sich, ergänzt um jeweils einen Repräsentanten der Europaabteilung des Außenministeriums, in unregelmäßigen Abständen. Die Aufgabenteilung zwischen Arbeitsgruppen und Euro-Units liegt eher im Detail: Die Euro-Units sind ausschließlich mit der Rechtsanpassung an EU-Standards beschäftigt und arbeiten mit dem Büro für Gesetzgebung zusammen, während die Arbeitsgruppen auch Positionspapiere verfassen dürfen, die der Verhandlungsspitze die Lage in den Ministerien und deren Standpunkte verdeutlichen. Die Teilnahme von Mitarbeitern der Europaabteilung und die gleichzeitige Tätigkeit als GCEI- und WCEI-Sekretariat unterstreicht ihre Bedeutung innerhalb der tschechischen Beitrittsstrukturen. Dafür spricht schon alleine die Tatsache, daß sie die einzige

⁴⁵⁹ Vgl. Šmejkal 1998: 115-121; Desný 1997: 52; Müller-Rommel 2001b: 72; SCEPP 2002: 39.

⁴⁶⁰ Somit gab es Arbeitsgruppen für Zölle und Steuern, Landwirtschaft, Transportwesen, Energie, Binnenmarkt, Umwelt, Telekommunikation, Justiz und Inneres, Verbraucherschutz usw.

permanente Regierungsinstitution mit Zuständigkeit für den Beitrittsprozeß darstellt (siehe Abbildung 8).⁴⁶¹

Es war kein Geheimnis, daß die tschechischen Europa-Strukturen nicht besonders effizient waren. Sie zeichneten sich durch das Delegieren von Aufgaben ohne spezifische Vorgaben an die unterste Ebene – also die Ministerien – aus. Diese wurden angehalten, die technische Seite des Beitrittsprozesses nach eigenem Ermessen intern in ihren Euro-Units zu lösen. Somit war es von der persönlichen Eignung und der Initiative des jeweiligen Ministers und seinem engsten Mitarbeiterstab abhängig, in wie weit die Vorgaben umgesetzt wurden. Zwei Jahre nach der Schaffung der Euro-Units zeigte sich, daß sie sich in Struktur, Organisation und Effizienz stark voneinander unterschieden. Erschwerend kam hinzu, daß die Reform der staatlichen Verwaltung und eine generelle Neuordnung der Beamtenlaufbahnen jahrelang verschleppt worden waren. So verließen viele fähige Mitarbeiter den staatlichen Dienst aus finanziellen Gründen und der Rest war nicht den neuen Erfordernissen entsprechend ausgebildet worden. Die Tatsache, daß die Entscheidungs- und Koordinationstätigkeiten von unregelmäßig tagenden Einrichtungen wie GCEI und WCEI wahrgenommen wurden und sich das dafür benötigte Personal zeitweilig aus den bestehenden Ministerien rekrutierte, verminderte die allgemeine Leistungsfähigkeit noch weiter.⁴⁶²

Die Regierungsentscheidung gegen eine Schaffung von permanenten Institutionen und die Bereitstellung von eigens dafür ausgebildeten Mitarbeitern stand in Übereinstimmung mit der persönlichen Überzeugung von Ministerpräsident Klaus. Das geringe Profil der Beitrittsstrukturen, die niedrige Priorität bei der Reform der öffentlichen Verwaltung und das allgemeine Prinzip, erst die vorhandenen institutionellen Mittel bis zur Grenze des Möglichen auszuschöpfen, entsprach der von der ODS propagierten Ideologie des schlanken Staats. Die europäische Integration war nie eine Herzensangelegenheit von Klaus gewesen, und mit einer abschätzigen, sogar

⁴⁶¹ Vgl. Šmejkal 1998: 116-119; Desný 1997: 52. Die Europaabteilung des tschechischen Außenministeriums wurde zwischen 1993 und 2000 mehrfach intern umorganisiert und umbenannt. In ihrer Arbeit nach außen und gegenüber den übrigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die sich mit dem Beitrittsprozeß befaßten, hat sich jedoch nichts geändert. Die Europaabteilung, die bis 2000 formal „EU-Abteilung“ hieß und danach in „Abteilung Europäische Integration“ (Section of European Integration, SEI) umbenannt wurde, besitzt inzwischen zwei Unterabteilungen: Abteilung für die Koordination der Beziehungen zur EU (OKEU) und die Abteilung Kommunikationsstrategie (OKS). Die SEI untersteht dem stellvertretenden Staatssekretär im Außenministerium. Darüber hinaus gibt es im selben Ministerium auch eine Abteilung für die EU und Westeuropa (EUZE). Beide Abteilungen, SEI und EUZE, sind dem Staatssekretär des Außenministeriums untergeordnet. Die im Text als Europaabteilung bezeichnete Institution stellt die SEI dar. Vgl. SCEPP 2002: 39; Pavlík 2002: 30-31.

⁴⁶² Vgl. Desný 1997: 46; Šmejkal 1998: 117-119.

offen irreführenden Rhetorik, versuchte er von den selbst verschuldeten Versäumnissen abzulenken.⁴⁶³ Obwohl der Regierung Klaus die Defizite eines solch dezentralisierten Arrangements mit ungenauer Arbeitsteilung unter Inkaufnahme ineffizienter Parallelstrukturen bewußt gewesen sein muß, wurden keine Bemühungen für eine Korrektur unternommen.

Die einfachste Lösung für dieses Problem schien die Schaffung eines Europaministeriums zu sein. In den Koalitionsverhandlungen nach der Wahl im Juni 1996 versuchten die beiden kleineren Regierungspartner ODA und KDU-ČSL diese Idee gegenüber der ODS durchzusetzen. Die KDU-ČSL war schon immer pro-europäischer als die ODS gewesen und die Stagnation in den Beitrittsbemühungen mußte sie, genauso wie Außenminister Zielniec, schmerzen. Der ODA-Führung hingegen darf man auch persönliche Ambitionen für ihre Forderung nach einem Europaministerium unterstellen. Der Mitbegründer der ODA, Pavel Bratinka, wollte in den Verhandlungen mit Klaus erreichen, daß der Minister ohne Geschäftsbereich – also er selbst – die Leitung eines noch zu schaffenden Europaministeriums erhält. Er war jedoch erfolglos, wohl auch aufgrund der angeblichen Intervention von Zielniec, der zwar für eine Stärkung der Europapolitik eintrat, diese aber nicht auf die Kosten des Außenministeriums vornehmen wollte.

Ebenso scheiterte die ODA mit ihrer Forderung nach der Benennung eines Regierungsbeauftragten zum Verhandlungsführer. Als Kompensation wurde aber Bratinka in den GCEI berufen. Ausschlaggebend für diese Entscheidungen war die Aversion von Klaus gegenüber bürokratischen Strukturen, die er abbauen und nicht weiter fördern wollte, indem neue Ministerien oder Ämter geschaffen wurden.⁴⁶⁴ So wurden die Beitrittsstrukturen im November 1996 im Zuge einer Verschlinkung der Administration weiter eingeeengt, indem das bis dahin unabhängige Büro für Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung aufgelöst und die Abteilung für Kompatibilität, die bisher die Aufsicht über die vollzogene Rechtsangleichung durch die Euro-Units innehatte, dem Justizministerium eingegliedert wurde.

⁴⁶³ So behauptete Klaus 1996, die Transformation der tschechischen Wirtschaft sei abgeschlossen, obwohl eher das Gegenteil der Wahrheit entsprach. Der vermeintlichen Überlegenheit der Tschechischen Republik, und somit seiner Regierungspolitik, gegenüber den anderen Beitrittskandidaten, aber auch gegenüber den westeuropäischen Staaten, verlieh er Ausdruck mit Aussagen wie der, daß die EU die Tschechische Republik brauche und nicht umgekehrt und daß die westlichen Wirtschaftsführer nach Prag kommen sollen, um zu sehen, wie erfolgreiche Wirtschaftspolitik betrieben wird. Vgl. Rupp 1999: 97; Vachudova 2001: 337.

⁴⁶⁴ Vgl. Šmejkal 1998: 116, 123.

Anfang 1997 gab es Überlegungen, wie der Informationsverlust, der aufgrund der ungünstigen Kommunikations- und Hierarchiestrukturen auf der Ebene der Arbeitsgruppen und Euro-Units eintrat, einzudämmen sei. Offensichtlich war bis zu diesem Zeitpunkt davon ausgegangen worden, daß das 1993 von der Abteilung für Kompatibilität eingerichtete Informationssystem zur Unterstützung der Rechtsangleichung (Informační System Aproximace Práva, ISAP)⁴⁶⁵ für eine zügige Umsetzung ausreichen würde. Obwohl dem ISAP eine hohe Effizienz bescheinigt wurde, konnte das Informationssystem alleine die strukturellen Defizite nicht ausreichend kompensieren. Ohne ISAP hätte die Rechtsangleichung innerhalb der Tschechischen Republik jedoch nicht erfolgreich beendet werden können. Durch die politischen Ereignisse im Laufe des Jahres verlor ein möglicher Umbau der Beitrittsstrukturen weiter an Priorität und wurde erst wieder Ende 1998 unter der neuen Regierung aufgenommen.⁴⁶⁶

Im Oktober 1997 legte Außenminister Zielniac sein Amt nieder. Bevor sich sein parteiloser Nachfolger Jaroslav Šedivý einarbeiten konnte, trat wegen des Finanzskandals der ODS nur fünf Wochen später die gesamte Regierung zurück. Šedivý blieb zwar bis zu den nächsten regulären Wahlen im Juni 1998 Außenminister im Übergangskabinetts des parteilosen Josef Tošovský, aber die neue Regierung war nicht in der politischen Lage, größere Veränderungen im institutionellen Gefüge einzuleiten. Obwohl die Europäische Kommission schon im Juli 1997 auf die weiterhin ausbleibende Verwaltungsreform und die fehlenden Maßnahmen hinsichtlich der Umsetzung des *acquis* hingewiesen hatte, machten Klaus und der ČSSD-Vorsitzende

⁴⁶⁵ ISAP ist ein Computersystem, daß im administrativen Intranet und später auch im Internet, als Datenbank zur Verfügung stand. Anhand ISAP hatten alle Ministerien und Arbeitseinheiten Zugang zur gesammelten EU-Gesetzgebung (teilweise auf tschechisch), zur tschechischen Gesetzgebung mit englischer Übersetzung, zu EU-Abkürzungen und Ausdrücken in vier Sprachen, und zum Entwicklungsstand des Prozesses der Gesetzesanpassung. Um ISAP auf dem aktuellen Entwicklungsstand zu halten, mußten alle Ministerien besondere ISAP-Formulare ausfüllen und in das System eingeben. Vgl. European Commission 1999a: 11, 27; Šmejkal 1998: 116.

⁴⁶⁶ Die Arbeitsgruppen und die Euro-Units kommunizierten horizontal auf der selben Ebene. Die Euro-Units waren dem jeweiligen Beauftragten in ihrem Ressorts unterstellt, der den Minister unterrichtete. Der Minister konnte die Informationen den Vertretern seines Ministeriums in den Arbeitsgruppen, aber auch denen im Arbeitsausschuß weiterleiten. Da die Arbeitsgruppen nach EU-Verhandlungskapitel und nicht nach Ministerien geordnet waren, mußten die einzelnen Mitarbeiter ihre Informationen vertikal an mindestens zwei verschiedene Stellen weitergeben: dem Leiter der Arbeitsgruppe, der dies dann dem Arbeitsausschuß weiterleitete und dem Minister ihres eigenen Ressorts. Das bedeutete, eine Information hatte bis zu drei verschiedene Möglichkeiten, die Ebene des Arbeitsausschusses zu erreichen. Wenn die Europaabteilung miteinbezogen wird, die ja auf jeder Ebene präsent war, waren es sogar vier Informationskanäle, die sich gegenseitig kopierten. Die Verbesserungsvorschläge sahen z. B. vor, die Euro-Units direkt den betreffenden Ministern zu unterstellen. Das hätte aber insgesamt zu keiner bedeutenden Steigerung der Effizienz geführt. Vgl. Šmejkal 1998: 116-119; Desný 1997: 47.

Zeman per Parlamentsresolution Druck auf Tošovský, bis zu den Neuwahlen die Privatisierungen der Staatsbetriebe auszusetzen. Die von der EU und dem internationalen Währungsfonds geforderte und unter der Klaus-Regierung weitgehend hinausgezögerte Privatisierung der Banken und Großbetriebe sollte somit erst vollzogen werden, wenn eine der beiden großen Parteien wieder an die Macht gelangt war. Es kann davon ausgegangen werden, daß weder die ČSSD noch die ODS bereit gewesen wären, Tošovský die Schaffung neuer EU-Strukturen zu ermöglichen, mit denen sie dann den Beitritt bewältigen hätten müssen. So blieb Tošovský, dessen Übergangsregierung auf die Duldung der ČSSD angewiesen war, nur übrig, zu versichern, daß die Beitrittsbemühungen weiterhin höchste Priorität haben.⁴⁶⁷

Auch nach der Bildung einer erneuten Minderheitsregierung durch die ČSSD in Folge der Neuwahlen fanden keine grundlegenden Veränderungen statt. Hatte sich die ČSSD während ihrer Zeit als Opposition noch für ein Europaministerium ausgesprochen, wurde jetzt deutlich, daß dies hauptsächlich darauf gerichtet gewesen war, im Gegensatz zur euroskeptischen ODS als pro-europäische Partei wahrgenommen zu werden. Die einzige große Änderung des Jahres 1998 war die Schaffung eines eigenen Postens des Chef-Unterhändlers für die Beitrittsverhandlungen, einschließlich eines ihm unterstellten Verhandlungsteams. Dem Verhandlungsteam gehören zehn Mitglieder an, darunter hohe Beamte aus fünf Ministerien und der tschechischen Nationalbank. Der Chef-Unterhändler ist zugleich der Staatssekretär im Außenministerium für Europäische Angelegenheiten und somit auch Vorsitzender des WCEI und Leiter der Europaabteilung. Dies bedeutet die personelle Zusammenlegung der Verhandlungsspitze mit der Leitung des Ausschusses, der die Implementierung koordiniert und die nationale Verhandlungsposition mitentwickelt. Der neue Posten wurde mit Pavel Telička besetzt, der als ehemaliger Leiter der Europaabteilung im Außenministerium sehr gut über die EU informiert sein dürfte. Neuer Außenminister wurde Jan Kavan (ČSSD). Mit ihm behielt das Außenministerium seine bisherige pro-europäische Gesinnung.⁴⁶⁸

Angesichts der Verzögerung in der Rechtsanpassung und der Tatsache, daß die Minderheitsregierung die Unterstützung von Oppositionsparteien benötigte, brachte die ČSSD im Parlament den Vorschlag ein, die Verfassung dahingehend zu verändern, daß beitriffsbezogene Gesetze per Verordnung erlassen werden können. Natürlich wurde

⁴⁶⁷ Vgl. Vachudova 2001: 343; o. V. FAZ 1998b; Šmejkal 1998: 123; Europäische Kommission 1997: 133; 140-141.

⁴⁶⁸ Vgl. Šmejkal 1998: 123; Pavlík 2002: 32-33.

dieser Versuch, die parlamentarische Mehrheit in bestimmten Fällen zu umgehen, von der Opposition abgelehnt. Jetzt rächte es sich, daß die ČSSD bei der Übereinkunft mit der ODS im Rahmen des Oppositionsabkommens in erster Linie an die Absicherung ihrer Regierungsmacht interessiert gewesen war, es jedoch versäumt hatte, das Thema EU-Beitritt und die Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren, in den Vertrag aufzunehmen (siehe Fußnote 366).⁴⁶⁹

Das erneut schlechte Abschneiden der Tschechischen Republik im jährlichen Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission 1999 stand im offenen Gegensatz zu den Ankündigungen des Ministerpräsidenten Miloš Zeman, die Defizite in der Rechtsangleichung nachzuholen. Obwohl die Kommission die Zeman-Administration als die bisher europafreundlichste Regierung der Tschechischen Republik bezeichnete, war die Entwicklung nicht weiter vorangekommen: Es gab zu wenig qualifiziertes Personal, die Gesetzesvorhaben wurden schlecht vorbereitet und die Mehrheitsverhältnisse erschwerten die parlamentarische Arbeit. Besonders erschrocken war die Öffentlichkeit über die Bewertung des eigenen Landes. Sie hatte sich an die langjährige Rhetorik von Klaus gewöhnt, Tschechien sei wirtschaftlich fit für die EU und konnte nicht nachvollziehen, warum die Kommission Polen und Ungarn besser bewertet hatte, obwohl doch Tschechien ein viel höheres Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner aufwies. Klaus ließ es sich nicht nehmen, die neue Regierung für den Mißstand verantwortlich zu machen. Die Zurückweisung der Beschuldigung durch die ČSSD an den Absender ODS entsprach wohl eher der Wahrheit, verbesserte jedoch nicht die generelle Stimmung in der Bevölkerung. Zeman entließ als Bauernopfer den stellvertretenden Ministerpräsidenten Egon Lánský, zuständig für die europäische Integration und die Koordinierung der Beitrittsbemühungen. Dieses Amt besaß nur beschränkte Befugnisse, und Lánský war schon vorher wegen des Verdachts auf Steuerhinterziehung nicht mehr tragbar gewesen. Seine Aufgaben wurden Außenminister Kavan übertragen und mediengerecht mit der Möglichkeit aufgewertet, anderen Ministern Informationen und Analysen abzuverlangen, was im Rahmen des GCEI schon längst möglich war.⁴⁷⁰

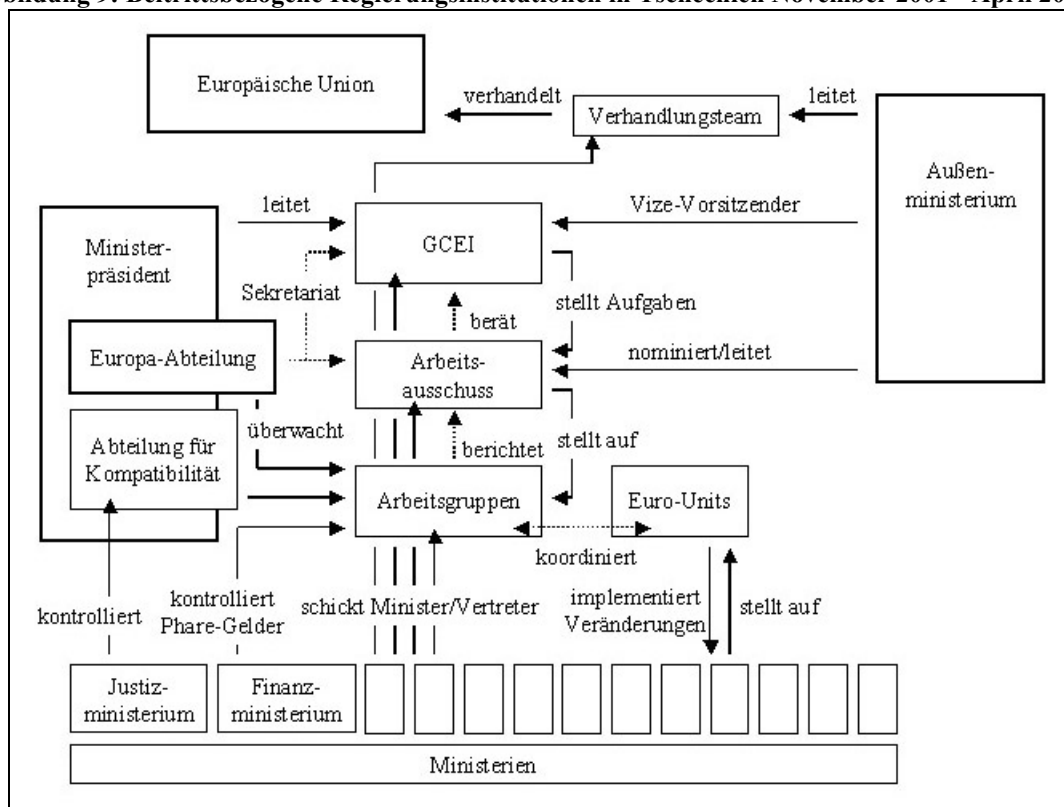
Nach diesem Rückschlag ging die tschechische Regierung in die Offensive und führte in ihrem Nationalen Programm für die Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft an, daß als Antwort auf die kritische Beurteilung im Fortschrittsbericht 1999 die

⁴⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission 1999: 14; Ludwig 1999b.

⁴⁷⁰ Vgl. Ludwig 1999b; o. V. FAZ 1999c; o. V. RFE/RL 1999a; o. V. RFE/RL 1999b; Vachudova 2001: 347-348.

Beitrittsstrukturen überarbeitet würden. Neben der kosmetischen Umbenennung des Regierungsausschusses in Regierungsrat für Europäische Integration (Government Council for European Integration, GCEI) ergaben die Umstrukturierungen eine Konzentration im Büro des Ministerpräsidenten: Die Mitgliederzahl des GCEI wurde auf 14 erhöht und umfaßte jetzt den Chef-Unterhändler, den tschechischen Abgesandten in Brüssel, weitere Minister und gegebenenfalls auch den Vorsitzenden der Zentralbank sowie den Leiter der Politischen Abteilung des Büros des Staatspräsidenten. Die Treffen des GCEI wurden auf einmal monatlich festgelegt. Bei ihnen war der Außenminister verpflichtet, Dokumente bezüglich der Entwicklung der tschechischen Beitrittsbemühungen zur Einsicht vorzulegen. Die Vernetzung der Arbeitsgruppen, Euro-Units, und der Abteilung für Kompatibilität untereinander blieben unverändert, jedoch wurde letztere dem Büro des Ministerpräsidenten unterstellt, obwohl ihre Leitung weiterhin in den Händen des Finanzministers verblieb. Die neue Abteilung für Europäische Integration im Büro des Ministerpräsidenten wurde zum Sekretariat des GCEI und WCEI, und die Europaabteilung im Außenministerium wurde dementsprechend von dieser Pflicht entbunden (siehe Abbildung 9).⁴⁷¹

Abbildung 9: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien November 2001 - April 2003



Bis Juli 2002 eine ČSSD-Minderheitsregierung, anschließend eine ČSSD-(KDU-ČSL)-(US-DEU)-Regierung.

⁴⁷¹ Vgl. Czech Republic 2000: 7; Kral 2002: 2; SCEPP 2002: 38, 40; Czech Republic 2001.

Die Veränderungen in den Beitrittsstrukturen, die zwar schon im „Nationalen Programm zur Vorbereitung für die Mitgliedschaft in der EU“ des Jahres 2000 erwähnt worden waren, aber erst viel später, nämlich im Oktober und November 2001 formal in Kraft traten, kamen zu spät, um den Fortschrittsbericht 2000 in eine für die tschechische Regierung vorteilhafte Bewertung zu verwandeln. Zwar wurden die Bemühungen gelobt, aber Tschechien befand sich immer noch im Mittelfeld. Im Gegensatz zum letzten Jahr attackierten Zeman und Klaus sich nun nicht gegenseitig, sondern kritisierten die EU. Zeman warf der EU vor, die Fortschritte zu wenig berücksichtigt zu haben, während der ODS-Vorsitzende Klaus mit verschärftem Euroskeptizismus reagierte und behauptete, die EU wolle Tschechien einschüchtern, um bei den Beitrittsverhandlungen mehr Zugeständnisse zu erhalten.⁴⁷²

In der gleichen Tonlage führte die ODS auch ihren Wahlkampf für die Parlamentswahlen im Juni 2002: nicht offen EU-feindlich, jedoch mit Betonung der nationalen Interessen und dem Hinweis, daß diese durch bestimmte Aspekte eines EU-Beitritts berührt würden. Seit Beginn des Wahljahres machten sich die neuen Beitrittsstrukturen positiv bemerkbar. In Verbindung mit dem Ende des statischen Oppositionsabkommens und dem Willen der neuen Regierung, den EU-Beitrittsprozeß nicht weiter zu gefährden, entwickelte sich eine Dynamik, die die bisherigen Bemühungen übertraf. Trotz größerer Differenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gelang es dem neuen Ministerpräsidenten Vladimír Špidla (ČSSD), die Parteienallianz „Koalition“ (KDU-ČSL und US-DEU) zu einem Regierungsbündnis zu bewegen. Diese Entwicklung war vorherzusehen gewesen, denn einerseits war Špidla kein Befürworter des Oppositionsabkommens gewesen, welche den Spielraum der Regierung beträchtlich eingeengt hatte, und andererseits wollten die Parteien der Mitte nicht den selben Fehler wie nach den Wahlen 1998 machen, indem sie durch ihre überzogenen Maximalforderungen die beiden großen Parteien zur politischen Übereinkunft getrieben hatten. Das ausschlaggebende Argument für die US-DEU war jedoch die dynamische und pro-europäische Perspektive, die sich durch diese neue Koalition für Tschechien ergeben würde. Ein erfolgreicher EU-Beitritt war für die Parteiführung wichtiger als das dogmatische Festhalten an ihrer Vorstellung von Wirtschaftspolitik, die eigentlich die der ČSSD entgegengesetzt war.⁴⁷³

⁴⁷² Vgl. Schwarz 2000a.

⁴⁷³ Vgl. Lang 2002a.

Die Regierungsmehrheit von nur einer Stimme hielt Abweichlern innerhalb der US-DEU und kleineren Regierungskrisen stand, denn die Koalition konnte sich auf die reibungslose Vorbereitung zum EU-Beitritt als positive Gemeinsamkeit verständigen, dem andere Politikbereiche untergeordnet wurden – zumindest bis zum EU-Referendum im Juni 2003. Die Europäische Kommission honorierte die Fortschritte der letzten zwei Jahre, ohne jedoch dabei den Druck von der Regierung zu nehmen, indem sie im Fortschrittsbericht 2002 der Tschechischen Republik den Beitritt in Aussicht stellte, falls das Tempo der Rechtsangleichung beibehalten würde. Der GCEI wurde offiziell im April 2003 aufgelöst, nachdem im Frühling die Beitrittsverhandlungen mit der EU mit den letzten offenen Kapiteln abgeschlossen werden konnten.⁴⁷⁴

Im Rückblick wird deutlich, daß die Entwicklung der tschechischen Europastrukturen von Parteiideologien gehemmt wurde. Hier ist insbesondere die ODS und ihr „Klausismus“ zu erwähnen, der die Europapolitik direkt wie auch indirekt bis zur gegenwärtigen Mitte-Links-Regierung geprägt hat. Die Argumentation, die ODS sei euroskeptisch gewesen und daher die durch sie geschaffenen ineffizienten Strukturen verständlich, greift zu kurz. Auch die ODS mußte an einer guten Verhandlungsposition gegenüber der EU interessiert sein. Daher ist die Annahme einer gewollten politischen Sabotage oder Ignoranz gegenüber den formalen Erfordernissen eines EU-Beitritts falsch. Die Antwort liegt vielmehr in der Klaus'schen Idealvorstellung von staatlichen Strukturen im allgemeinen. Gemäß der Parteiideologie vom schlanken Staat wurde versucht, die Aufgaben, die der Beitrittsprozeß mit sich brachte, an bestehende Strukturen zu delegieren und innerhalb der vorhandenen Regierungsbehörden zu lösen, ohne grundsätzlich neue Ämter mit Entscheidungsgewalt zu schaffen.

Trotz dieser Überlegungen haben sich die Beitrittsstrukturen kontinuierlich weiterentwickelt, da diese den anfallenden Aufgaben angepaßt werden mußten und andere, effiziente Strukturen (wie z. B. das Büro für Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung) im Rahmen der allgemeinen administrativen Reform aufgelöst wurden. Dies unterstreicht die falsche Prioritätensetzung der Regierung Klaus und ihre fehlerhafte Einschätzung der administrativen Anforderungen während einer staatlichen Rechtsangleichung dieser Größenordnung. Des weiteren verhinderte Klaus die Bildung einer zentralen Einheit mit umfassender Verantwortung für den Beitrittsprozeß, die die gesamten Aufgaben koordinieren hätte können, mit dem paradoxen Resultat, daß dadurch untergeordnete Parallelstrukturen und ungewollte Verflechtungen entstanden

⁴⁷⁴ Vgl. Spengeler 2002f.

und sich ein ineffizienter, überbürokratisierter Apparat entwickelte. Also genau das Resultat, das Klaus eigentlich vermeiden wollte.

Erst später wurden die Beitrittsstrukturen gebündelt und unter der ČSSD-Regierung weiter konzentriert. Dabei wurden die wirklich qualitativen Veränderungen nur sehr langsam vollzogen, da die Überzeugung, die vorhandenen Strukturen wären ausreichend und müßten nur im Detail angepaßt werden, von Ministerpräsident Zeman übernommen wurde. Somit gab es in administrativer Hinsicht keinen Bruch zwischen den sonst ideologisch so unterschiedlichen Regierungen. Die immer kritischer werdenden Fortschrittsberichte der europäischen Kommission haben dann schließlich die tschechische Regierung bewogen, ab 2000 die Effizienz der Europastrukturen zu erhöhen, die durch die Vernachlässigung der letzten Jahre, wie auch durch die häufigen Minderheitsregierungen, gelitten hatten.

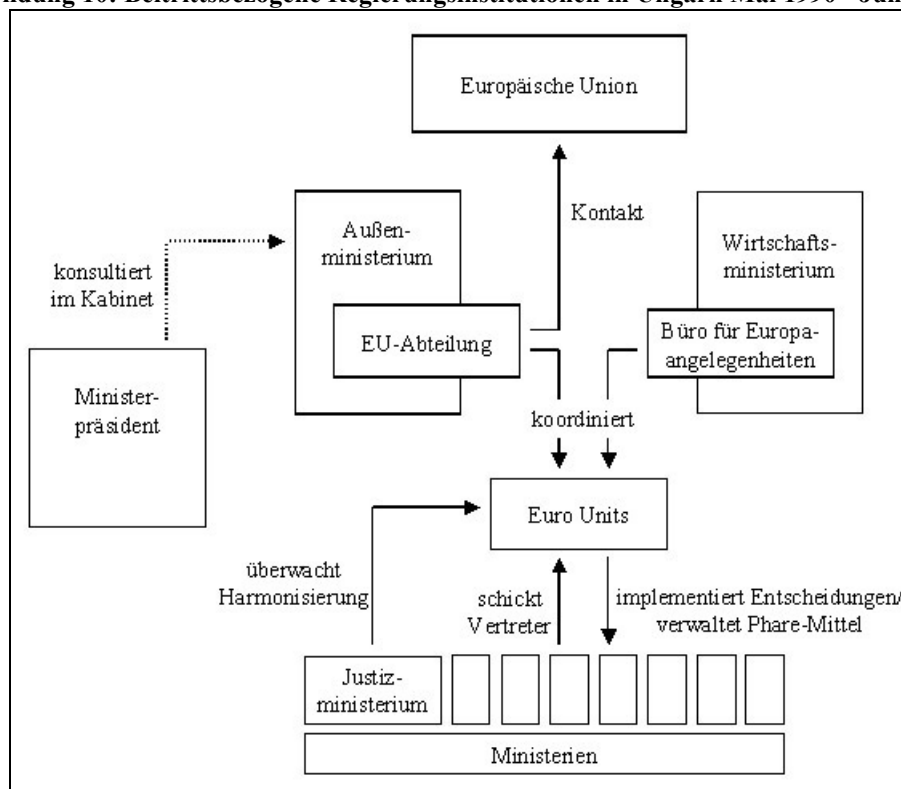
5.3 Ungarn: Starker Einfluß des Ministerpräsidenten auf die Beitrittsinstitutionen durch gezielte Konzentration der Entscheidungsstrukturen

Während der Regierungszeit von Ministerpräsident József Antall (1990-1994) war die europabezogene institutionelle Aktivität weitgehend auf die Errichtung von Kontaktinstitutionen zur EU beschränkt, wie dem Parlamentsausschuß für Europäische Integration, der sich mit dem Europäischen Parlament austauschte, oder dem Assoziationsausschuß auf der Regierungsebene. Ansonsten wurden die bestehenden Strukturen genutzt, um die wichtigsten Aufgaben des Beitrittsprozesses zu bewältigen. So war die Europaabteilung des Außenministeriums zuständig für den diplomatischen Kontakt zur EU und auf der zwischenstaatliche Ebene, wohingegen sich das Büro für Europaangelegenheiten im Wirtschaftsministerium⁴⁷⁵ mit den ökonomischen Auswirkungen des Beitritts und der internen Koordination befaßte. Die neugeschaffenen Euro-Units in den Ministerien waren mit der Verwaltung der Phare-Gelder betraut; einer der wenigen aktiven beitriffsbezogenen Aufgaben in der Zeit vor 1994. Darüber hinaus waren die Euro-Units mit der legislativen Anpassung an EU-Standards beauftragt, soweit eine Harmonisierung in dieser frühen Phase des Beitrittsprozesses überhaupt möglich war. Das Justizministerium wurde schon 1990

⁴⁷⁵ Das Wirtschaftsministerium hieß damals noch Ministerium für Industrie und Handel und war 1990 aus der Verschmelzung der beiden Einzelministerien hervorgegangen. Unter der Regierung Horn wurde das Ministerium für Internationale Wirtschaftsbeziehungen aufgelöst und relevante Teile in das Ministerium für Industrie und Handel integriert. Die Umbenennung zum Wirtschaftsministerium fand 1998 statt. Vgl. Vida 2002: 59.

offiziell mit der Aufgabe betraut, ein Programm für die legislative Anpassung auszuarbeiten, welches schließlich zum Januar 1995 vorlag (siehe Abbildung 10).⁴⁷⁶

Abbildung 10: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Mai 1990 - Juni 1994



Durchgängig eine MDF-FKgP-KDNP-Regierung.

Mit der neuen MSZP-SZDSZ-Regierung unter Ministerpräsident Gyula Horn wurden die Strukturen schrittweise verändert. Die Gründe hierfür waren nicht politischer Natur, sondern Fragen der Effizienz sowie die Dynamik im Beitrittsprozeß, die sich in dieser Legislaturperiode zu entfalten begann: Im Februar 1994 traten die Europaabkommen in Kraft, anschließend bewarb sich Ungarn offiziell im März um die Mitgliedschaft und schließlich formulierte die EU auf dem Essener Gipfel im Dezember ihre Beitrittsstrategie, mit der der Beitrittsprozeß in seine erste konkrete Phase gelangte. Die bisher eher dezentralisierte Struktur der ungarischen Europainstitutionen benötigte eine Koordinationsstelle. Für diese Rolle wurde der Interministerielle Ausschuß für Europäische Integration (Interministerial Committee for European Integration, ICEI) eingerichtet. Dessen ursprüngliche Aufgabe war die Koordination aller Phare-Mittel. Somit wurden die Euro-Units, die jetzt Abteilungen für Europäische Integration hießen, zu Arbeitseinheiten innerhalb der jeweiligen Ministerien zurückgestuft, die sich nur noch mit der direkten Implementierung beschäftigen sollten.

⁴⁷⁶ Vgl. Ágh 1999: 843; Rupp 1999: 97; Vida 2002: 58-59; Podraza 2000: 41-42.

Daneben war der ICEI für alle Regierungsinstitutionen wie auch für die EU als zentrale Anlaufstelle bei technischen Fragen gedacht und sollte die Umsetzung aller beitriffsbezogenen Verpflichtungen regierungsintern koordinieren.⁴⁷⁷ Das ICEI war beratend tätig; es besaß also keine eigene Entscheidungsmacht. Um seinen Aufgaben gerecht zu werden, setzte sich der Ausschuß aus Unterstaatssekretären aller Ministerien, allen Leitern der Euro-Integrations Abteilungen, dem Staatssekretär des Büros des Ministerpräsidenten und dem Leiter der Geheimdienste zusammen. Offiziell dem Außenministerium unterstellt, wurde der Vorsitz durch den Unterstaatssekretär für Europäische Integration wahrgenommen. Durch die Präsenz von Vertretern aller relevanten Stellen sollten kurze Kommunikationswege und interministerielle Kooperation gewährleistet werden.⁴⁷⁸

Der nächste Schritt in der Umstrukturierung der Europainstitutionen fand im Rahmen der Bemühungen statt, mit der die ungarische Regierung den Fragekatalog der Europäischen Kommission vom April 1996 beantwortete, auf dessen Basis die Entscheidung für den Beginn der Beitrittsverhandlungen erwartet wurde. Daher war es auch erforderlich, durch die Bündelung der Zuständigkeiten für EU-Angelegenheiten im Außenministerium eine zentrale Instanz zu schaffen. Die Beseitigung der sich überschneidenden Verantwortungsbereiche wurde mit dem Transfer des Europabüros vom Wirtschafts- zum Außenministerium vollzogen. Dort folgte eine Zusammenlegung mit der Europaabteilung, woraus das Staatssekretariat für Europäische Integration (State Secretariat for Integration, SSI) entstand. Das SSI wurde mit dem ICEI dadurch eng verknüpft, indem dessen leitender Staatssekretär gleichzeitig den Vorsitz im Ausschuß inne hatte und das SSI dem ICEI als Sekretariat diente. Somit besaß das Außenministerium die Verantwortung für die ungarischen Beitrittsbemühungen: extern gegenüber der EU durch ihre Delegation in Brüssel, intern über den ICEI als Koordinationsstelle, der faktisch dem SSI unterstand. Die zentrale Stellung des Außenministeriums als administrative Schaltstelle im Beitrittsprozeß änderte sich danach bis zur EU-Mitgliedschaft Ungarns nicht mehr und wurde aufgrund des Vorteils, einen einzelnen und direkten Ansprechpartner zu haben, von der EU lobend hervorgehoben.⁴⁷⁹

Parallel dazu wurden auf den Ebenen der Entscheidungsfindung und der Umsetzung ebenfalls neue Strukturen geschaffen. Als höchstes Entscheidungsgremium in

⁴⁷⁷ Vgl. Mayhew 1998: 164-165; Vida 2002: 48, 58-59; Ágh 1999: 843; Brusis 2000: 7.

⁴⁷⁸ Vgl. Vida 2000: 61; Brusis 2000: 7; Podraza 2000: 32.

⁴⁷⁹ Vgl. Vida 2002: 48, 59, 70; Ágh 1999: 843; Rupp 1999: 97-98.

Europafragen wurde das Kabinett für Europäische Integration (Cabinet for European Integration, CEI) geschaffen. Ihm gehörten neben dem Ministerpräsidenten, auch der Außenminister sowie die Minister des Inneren, der Justiz, der Landwirtschaft, der Finanzen und der Wirtschaft an. Das CEI muß aber eher als ein Mittel des Ministerpräsidenten gesehen werden, allgemeine Richtlinien zu formulieren, während die eigentlichen Aufgaben an den Außenminister delegiert wurden. So konnte Horn sich durch das CEI über die Entwicklungen im Beitrittsprozeß unterrichten lassen und gegebenenfalls Änderungen beschließen. Das CEI verfügte über keinen eigenen administrativen Apparat, jedoch war schon im Jahr zuvor im Büro des Ministerpräsidenten eine strategische Sondereinheit für Europäische Integration („Task Force“) gebildet worden. Sie bestand aus unabhängigen Experten wie Akademikern oder Wirtschaftsfachleuten und stand dem Ministerpräsident, später auch dem CEI, beratend zur Seite. Außerdem sollten die Experten dem SSI sowie den neugeschaffenen Arbeitsgruppen zuarbeiten und sie mit ihrem Fachwissen unterstützen.⁴⁸⁰ Es ist aber aufgrund ihrer isolierten Stellung anzuzweifeln, daß die EU-Sondereinheit über die allgemeine Meinungsbildung des Ministerpräsidenten hinaus signifikanten Einfluß auf andere Regierungsstellen besaß.

Die erwähnten Arbeitsgruppen waren interministeriell besetzt und waren ausführendes Organ des ICEI. Alle an den Ausschuß gestellten Aufgaben sollten von den Arbeitsgruppen umgesetzt werden und eine Vernetzung der Ressorts in beitriffsbezogenen Fragen herbeiführen. Das Justizministerium behielt weiterhin die Verantwortung über die legale Anpassung an EU-Standards. Seit dem Programm zur legalen Anpassung vom Januar 1995 überwachte und koordinierte es daher aktiv das ICEI und die Arbeitsgruppen gemäß den eigenen Vorgaben und in enger Kooperation mit dem Außenministerium (siehe Abbildung 11).⁴⁸¹

Mit dem Regierungsantritt von Victor Orbán trat nicht der ideologisch bedingte Umbau der Beitrittsstrukturen ein, den man aufgrund der polarisierenden Weltanschauung von FIDESZ erwartet hätte. So blieb z. B. eine personelle Änderung beim Posten des ungarischen Chefunterhändlers aus. Endre Juhász⁴⁸², zwar parteilos

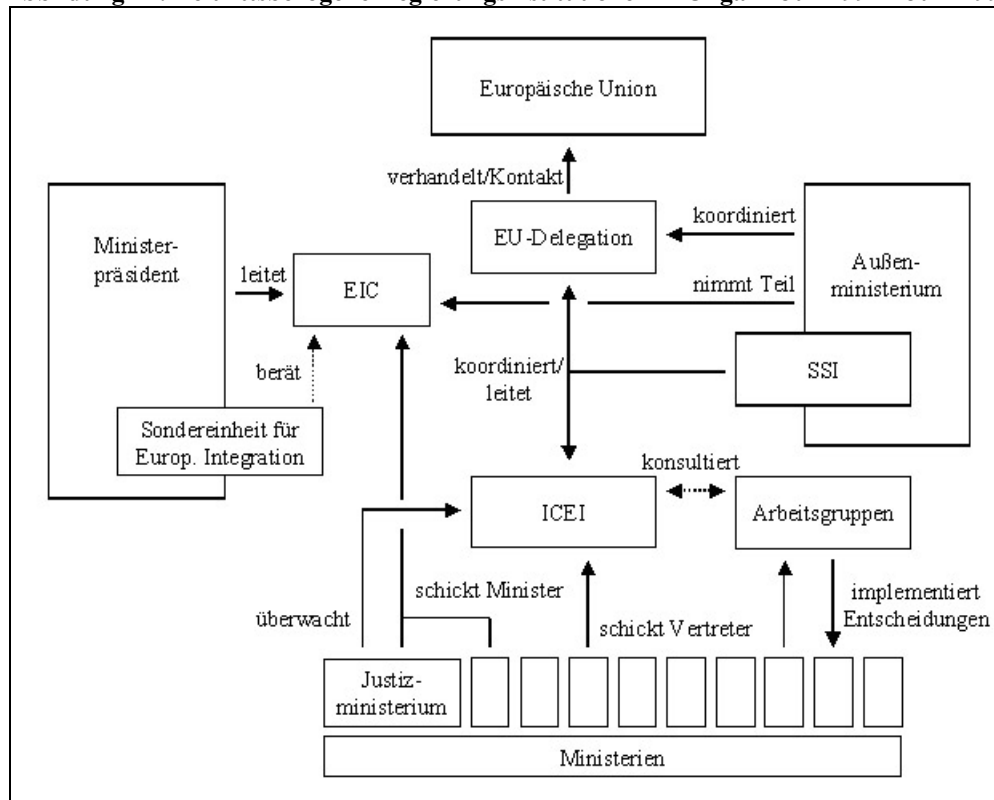
⁴⁸⁰ So zählten zu den Aufgaben der Sondereinheit die Untersuchung der strategischen Entwicklung während des Beitrittsprozesses, Vorbereitung von Planspielen für die Beitrittsverhandlungen und die Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen bezüglich der Konsequenzen einer ungarischen EU-Mitgliedschaft. Vgl. Rupp 1999: 98; Vida 2002: 61; Podraza 1999: 33; European Commission 1999b: 3.

⁴⁸¹ Vgl. Vida 2002: 61.

⁴⁸² Endre Juhász hat sich als Karrierediplomat schon vor der Wende mit Europaangelegenheiten beschäftigt. Er war in der Handelsmission in Brüssel tätig. Nach 1992 wechselte er ins Europabüro

aber kurz vor dem Regierungswechsel durch Horn berufen worden, sollte weiterhin den Beitritt in Brüssel aushandeln. Ministerpräsident Orbán war sich bewußt, daß er keine qualifiziertere Person aus dem eigenen politischen Lager für die Verhandlungsführung finden würde. Die Einführung des Postens des Chefunterhändlers war noch in das Ende der Regierungszeit von Horn gefallen, da die Beitrittsverhandlungen offiziell im März 1998 – also knapp sechs Wochen vor den Parlamentswahlen – eröffnet wurden.

Abbildung 11: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 1994 - Juni 1998



Durchgängig eine MSZP-SZDSZ-Regierung.

Formal war der Chefunterhändler gleichzeitig der Vertreter Ungarns in Brüssel und stand der dortigen Botschaft vor. In seiner Tätigkeit als Verhandlungsführer war er Teil der Verhandlungsdelegation, die dem Außenminister unterstellt war. Die funktionale Leitung besaß jedoch faktisch sein Stellvertreter, der leitende Staatssekretär des SSI, der zuständig für die Ausarbeitung der ungarischen Verhandlungspositionen war. Somit waren die operative, politische und konzeptionelle Leitung in Form des Verhandlungsführers, Außenministers und des Staatssekretärs für Europäische Integration auf drei Personen verteilt.⁴⁸³ Neben dem Verhandlungsführer Juhász und dem Leiter des SSI, Péter Gottfried, gehörten der Verhandlungsdelegation noch

des Wirtschaftsministeriums und stieg dort 1993 zum Staatssekretär auf. Ab 1995 war er ungarischer Botschafter bei der EU. Vgl. Vida 2002: 67.

⁴⁸³ Vgl. Podraza 1999: 48; Brusis 2000: 6; Vida 2002: 60; European Commission 1999b: 4.

Staatssekretäre oder hohe Beamte der wichtigsten Ministerien einschließlich dem Büro des Ministerpräsidenten und der Vize-Präsident der Nationalbank an. Der hohe Anteil der Mitglieder aus dem Außenministerium (6 von 15), das vom Außenminister und Orbán-Vertrauten János Martonyi geführt wurde, kombiniert mit der Tatsache, daß alle Mitglieder von Orbán und nicht von den Ministerien selbst bestimmt wurden, läßt auf eine enge und direkte Kontrolle des Ministerpräsidenten über die Verhandlungsdelegation und deren Verhandlungspositionen schließen.

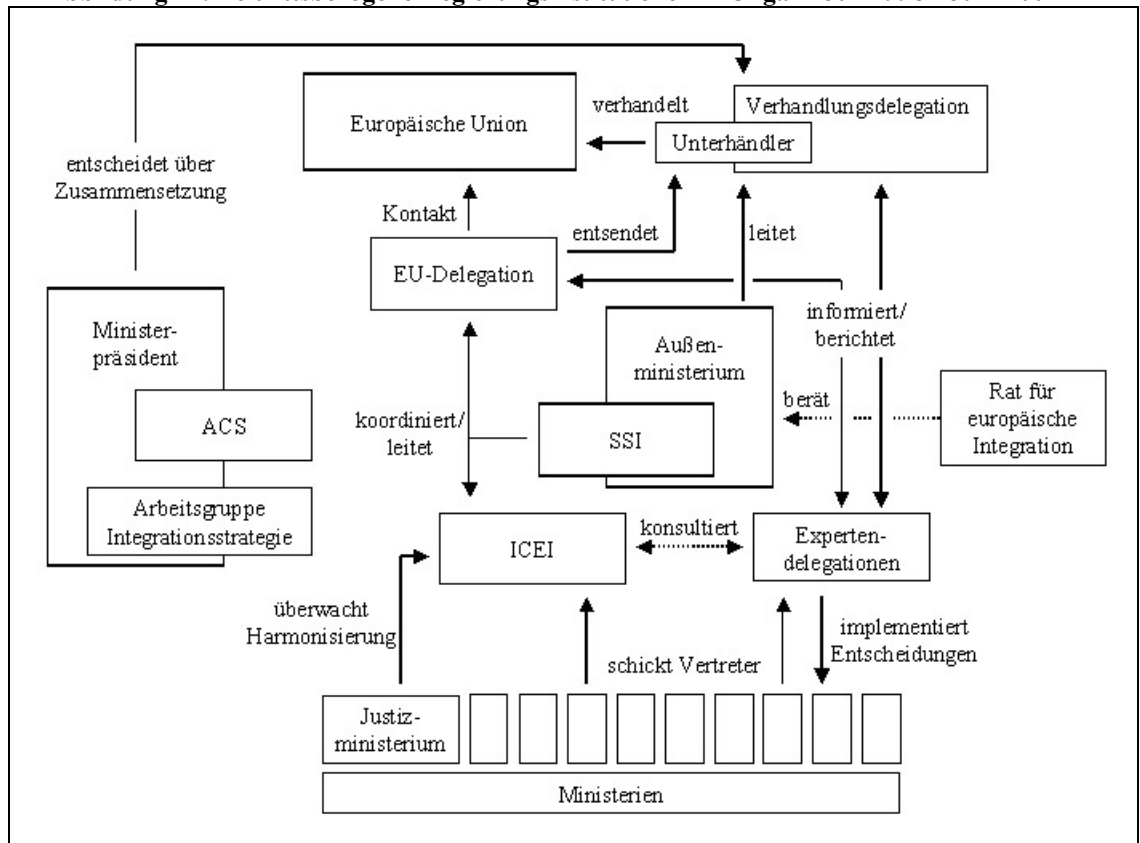
Das SSI fungierte inzwischen nicht nur für das ICEI als Sekretariat, sondern auch für die Verhandlungsdelegation und unterrichtete die relevanten Parlamentsausschüsse. Die Arbeitsgruppen des ICEI wurden durch sogenannte Expertendelegationen ersetzt. Diese waren gemäß den 29 Verhandlungskapiteln geordnet und bestanden aus jeweils 5-10 Vertretern der Ministerien. Ihre Aufgabe war die Vorbereitung und detaillierte Ausarbeitung der Verhandlungspositionen und die Angleichung zum *acquis*. Somit stellten sie die technische Umsetzungsebene dar. Für Rücksprachen mit der Europäischen Kommission hatten alle Expertendelegationen eine Kontaktperson in der ungarischen EU-Botschaft in Brüssel. Dies ermöglichte einen schnellen und direkten Kontakt bei technischen Fragen unter geringem administrativen Aufwand. Da die Expertendelegationen im Gegensatz zu der Verhandlungsdelegation die einzelnen Ministerien repräsentierten und somit eine andere Agenda als das vornehmlich nach personellen Gesichtspunkten ausgewählte und eher politisch agierende Verhandlungsteam verfolgten, blieben interne Spannungen nicht aus.⁴⁸⁴

Die politisch motivierten Veränderungen, die unter der Orbán-Regierung stattfanden betrafen vorwiegend die Eindämmung der europapolitischen Ambitionen vom FKgP-Vorsitzenden József Torgyán. Der FIDESZ war auf die FKgP als Koalitionspartner angewiesen und mußte sich daher mit der euroskeptischen Kleinlandwirtepartei verständigen. Der für seine Unberechenbarkeit berüchtigte Torgyán forderte in den Koalitionsverhandlungen ein eigenes Europaministerium, was bis dahin in dieser Form noch nicht existierte. Der FKgP waren vier Ministerposten zugesagt worden, von dem einer noch ohne Geschäftsbereich war und nach Torgyáns Wunsch mit einer europabezogenen Funktion ausgestattet werden sollte. Orbán war sich dem Risiko bewußt, den ein fachlich unqualifizierter, euroskeptischer FKgP-Minister, der darüber hinaus nicht seiner eigenen Kontrolle unterstand, für den Beitrittsprozeß bedeutete. Die FKgP hatte mit dem Landwirtschaftsressort schon ein Ministerium unter ihrer Aufsicht,

⁴⁸⁴ Vgl. Brusis 2000: 6; Podraza 1999: 32-33.

daß bei den Beitrittsverhandlungen relevant werden würde. Der Anreiz, diesem ein weiteres zuzufügen war für Orbán gewiß niedrig. Ein Ministerium zuständig für europäische Integration war für ihn daher nicht akzeptabel, ebenso Torgyáns Alternativvorschlag über eine Ministerium für Beziehungen mit der EU. So mußte sich die FKgP schließlich mit dem „Verteilungsministerium“ zufriedengeben, welches aber nicht mehr war als die Verwaltung der ungarischen Phare-Mittel.

Abbildung 12: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 1998 - Juni 2002



Durchgängig eine FIDESZ-MDF-FKgP-Regierung.

So bekam nun Imre Boros (FKgP) als Minister ohne Geschäftsbereich offiziell die Kontrolle über die Phare-Gelder. Schon im Dezember 1997 war die Zuständigkeit über die Phare-Mittel – auf Kosten des ICEI – dem Büro des Ministerpräsidenten übertragen worden. Dort wurde ein Lenkungsausschuß eingesetzt, bestehend aus dem Nationalen Koordinator und Vertretern aus dem Finanzministerium und dem SSI. Der ICEI hatte sich bei der Koordination der Gelder als nicht effizient genug herausgestellt, zumal eine eigene, dem interministeriellen Ausschuß unterstellte, administrative Struktur für die Bewältigung der Aufgabe fehlte. Daher wurde dem neuen Lenkungsausschuß eigens das Sekretariat für die Koordination von Hilfgeldern (Assistance Co-ordination Secretariat, ACS) zur Seite gestellt. Ministerpräsident Orbán übernahm diese Struktur unverändert und ernannte Boros zum neuen Nationalen Koordinator mit Ministerrang (vorher wurde

dieses Amt durch einen Unterstaatsminister ausgeübt). Die FKgP war jetzt mit einem Europaamt zufrieden gestellt, dessen Handlungen jedoch gegebenenfalls vom Büro des Ministerpräsidenten korrigiert werden konnten. Mit der Abgabe der Phare-Gelder und der Berufung der Verhandlungsdelegation verlor der ICEI weiter an Signifikanz innerhalb der ungarischen Beitrittsstrukturen (siehe Abbildung 12).⁴⁸⁵

Neu war auch die Einbindung der Wirtschaft und der Gewerkschaften in die Beitrittsvorbereitungen. Der im Juni 1999 geschaffene „Rat für Europäische Integration“ hatte als Aufgabe, die Standpunkte von möglichst vielen Interessengruppen bei der Formulierung der nationalen Verhandlungspositionen zu berücksichtigen. Für dieses Ziel waren im Rat Vertreter von verschiedenen Verbänden, zahlreichen Gewerkschaften, drei Handelskammern und dem Wirtschaftsministerium versammelt, die der Regierung als direkter Informationskanal zur Wirtschaft dienten. Die Arbeit des Rates, die für die Regierung nicht bindend war, unterlag der Aufsicht des Außenministeriums. Die bis dahin als beratende Institution tätige Sondereinheit für Europäische Integration wurde zwar nicht aufgelöst, ihren neuen Namen „Arbeitsgruppe Integrationsstrategie“ aber auch nicht gerecht. Hatte die Sondereinheit noch unter Horn als akademischer *think tank* eine begrenzte Funktion als Ideengeber besessen, blieb sie während der Orbán-Regierung weitgehend ungenutzt.⁴⁸⁶ Durch die administrativen Umstrukturierungen hatte sie ja auch faktisch ihren Einsatzbereich verloren: Dem Büro des Ministerpräsidenten waren inzwischen eigene Experten der neuen fachbezogenen Unterabteilungen unterstellt, und der EIC, dem die Sondereinheit bis zum Regierungswechsel zugeordnet hatte, wurde nach Amtsantritt Orbáns im Juli 1998 aufgelöst.

Was augenscheinlich wie ein Abbau von Beitrittsstrukturen aussah, war in Wirklichkeit Teil der voranschreitenden Machtkonzentration auf die Person von Orbán. Die Zuständigkeiten des EIC, der eine Zusammenkunft aller Minister gewesen war, deren Arbeitsbereich mit den Beitrittsverhandlungen in Verbindung standen, wurden nämlich jetzt vom sogenannten „inneren Kabinett“ wahrgenommen. Das innere Kabinett war nicht nur in europabezogenen Fragen die oberste Entscheidungsinstanz, sondern allgemein in allen Regierungsfragen. Offiziell war der Außenminister mit der Koordination der Beitrittsvorbereitungen beauftragt, er war aber in seiner Entscheidungsgewalt eingeschränkt. So mußte er z. B. das Einverständnis des inneren

⁴⁸⁵ Vgl. o. V. FAZ 1998f; o. V. FAZ 1998e; Brusis 2000: 13; European Commission 1999b: 4; Podraza 1999: 32; Lomax 1999: 124.

⁴⁸⁶ Vgl. Brusis 2000: 8; Podraza 1999: 33; Vida 2002: 64; Borbély 2004.

Kabinetts einholen, wenn ungarische Verhandlungspositionen im Laufe der Gespräche verändert werden mußten. Neben Orbán gehörten diesem Kabinett nur vier weitere Personen an, einschließlich den beiden Vorsitzenden der Koalitionspartner (siehe Abschnitt 4.3.3, Seite 194). Da Torgyán die Kabinettsitzungen aus Furcht, überstimmt zu werden mied, und sich direkt mit Orbán konsultierte, konnte der Ministerpräsident Meinungsverschiedenheiten in Europafragen diskret lösen, bevor sie sich in einen offenen Konflikt zwischen der FKgP und dem MDF verwandeln konnten.

Ob diese Konstruktion die heiße Phase der Beitrittsverhandlungen überstanden hätte ist unbekannt, denn für Orbán war es ein strategischer Vorteil, daß sich die FKgP im Frühjahr 2001 spaltete und Torgyán als Landwirtschaftsminister zurücktreten mußte. Er schied aus dem Regierungskreis aus und wurde später durch den parteilosen András Vonza⁴⁸⁷ ersetzt. Dadurch konnten die Verhandlungen über das Landwirtschaftskapitel, die zwischen Juni 2000 und Dezember 2002 stattfanden, von der Regierung ohne größere Einmischung der in interne Parteikämpfe verstrickten FKgP abgeschlossen werden. Letztendlich bedeutete die Auflösung des EIC nur die Verkleinerung des an der Entscheidungsfindung beteiligten Personenkreises.⁴⁸⁸

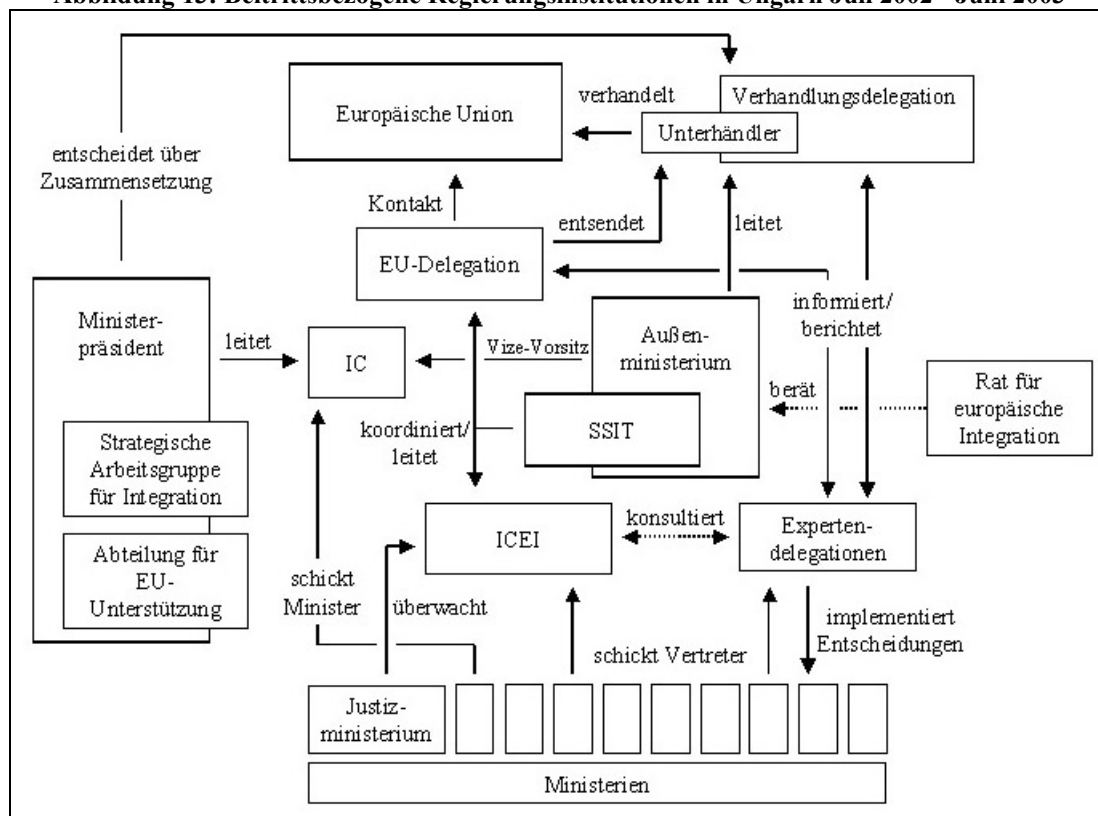
Mit der nachfolgenden Regierung des Ministerpräsidenten Péter Medgyessy wurde das EIC unter dem Namen „Integrationskabinett“ (Integration Cabinet, IC) wiederbelebt, wenn auch nicht mit seinen ursprünglichen Befugnissen. Es wurde zwar wieder zu einem interministeriellen Gremium (mit dem Außenminister als Vize-Vorsitzenden) wie es das EIC gewesen war, jedoch ohne Entscheidungsbefugnisse. Europabezogene Fragen wurden erörtert; Entscheidungen standen aber nicht zur Disposition. Die Treffen dienten zur Unterrichtung des Ministerpräsidenten, waren also zur Vorbereitung von Entscheidungen vorgesehen, nicht deren Beschluß. Des weiteren wurde der Einfluß des Büros des Ministerpräsidenten weiter gestärkt, indem es die Zuständigkeit über die Phare-Gelder nun komplett übernahm. Im Zuge dessen wurde der Lenkungsausschuß/ACS von der neuen Abteilung für EU-Unterstützung absorbiert. Dementsprechend gab es auch keinen Ministerposten für Phare-Gelder mehr. Die

⁴⁸⁷ Erst rückte Imre Boros auf Vorschlag Torgyáns als Übergangslösung auf das Amt des Landwirtschaftsministers nach. Kurze Zeit später kam es zu Spannungen zwischen Torgyán und Boros, da letzterer sich den FKgP-Rebellen zuwandte. Nachdem mehrmals Orbán die Entlassung von Boros ablehnte einigte er sich schließlich mit Torgyán auf Vonza als offiziellen Nachfolger. Vonza war Parteilos und gehörte nicht zum direkten Umfeld von Torgyán. Aber auch Vonza distanzierte sich vom streitbaren (noch-)Vorsitzenden der FKgP, nachdem Torgyán ihn beschuldigt hatte, bei den Beitrittsverhandlungen mit der EU Ungarns Ausverkauf vorangetrieben zu haben. Vgl. o. V. CER 2001; o. V. RFE/RL 2001h; o. V. RFE/RL 2001f.

⁴⁸⁸ Vgl. European Commission 1999b: 3; Brusis 2000: 7, 14; Müller-Rommel 2001a: 92-94.

Kontrolle unterlag jetzt ungeteilt dem Stab des Ministerpräsidenten. Dies war nicht weiter verwunderlich, denn zwischen den Koalitionspartnern MSZP und SZDSZ herrschte Einvernehmen über den europapolitischen Kurs der Regierung und daher war das Amt des Phare-Ministers, welches zur Befriedigung der FKgP geschaffen worden war, überflüssig geworden.⁴⁸⁹

Abbildung 13: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 2002 - Juni 2003



Durchgängig eine MSZP-SZDSZ-Regierung.

Von der verwaisten Arbeitsgruppe Integrationsstrategie, die weiterhin dem Büro des Ministerpräsidenten zugeordnet war, wurden inzwischen Studien und Einschätzungen über die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft angefordert. Aber außer einer erneuten Namensänderung in „Strategische Arbeitsgruppe für Integration und Entwicklung“ erhielt diese akademische Institution keine exponierte Stellung bei der Formulierung der ungarischen Verhandlungspositionen. Die letzte Institutionelle Veränderung durch die neue Regierung betraf die Straffung der Strukturen innerhalb des SSI – die zentrale Europabehörde in Ungarns Beitrittsbemühungen. Die bisherige Anordnung mit einer zentralen Abteilung und verschiedenen Unterabteilungen, die sich entweder mit Themen des Außenhandels oder der EU befaßten wurde dahingehend umstrukturiert, so daß es jetzt zwei Gruppen mit klar getrennten Zuständigkeitsbereichen gab, die jeweils einer übergeordneten

⁴⁸⁹ Vgl. Vida 2002: 63.

Abteilung unterstanden. Außer der Steigerung der Effizienz änderte diese Umstrukturierung in der Bedeutung des SSI für die Koordination der Beitrittsbemühungen jedoch nichts. Mit der doppelgliedrigen Struktur wurde auch der Name des Staatssekretariats für Integration um den Handel erweitert (State Secretariat for Integration and Trade, SSIT) (siehe Abbildung 13).⁴⁹⁰

Auf der personellen Führungsebene wurde weiterhin die Kontinuität gewahrt, trotz einer zentralen Veränderung: SSIT-Leiter Péter Gottfried, der seit 1998 dieses Amt innehatte, wurde durch Péter Balázs⁴⁹¹ ersetzt. Beide sind Sympathisanten der MSZP, daher wäre der Vorwurf einer politisch gefärbten Motivation für den Personalwechsel ohne Grundlage. Sogar die konservative Opposition mußte die fachliche Qualifikation von Balázs anerkennen. Es ist anzunehmen, daß Medgyessy für die letzten sechs Monate der Beitrittsverhandlungen einen weitläufig geschätzten und auf dem europäischen Parkett erfahrenen Diplomaten in dieser Schlüsselposition wollte, der aktiv seine Kontakte für die anstehende Aufgabe einsetzt. So war Balázs gleichzeitig ungarischer Abgesandter im Europäischen Verfassungskonvent und auch bei den Verhandlungsgesprächen und Gipfeltreffen anwesend. Die Benennung von Balázs war gezielt auf den Abschluß der Verhandlungen angelegt gewesen: Nachdem der Beitritt beschlossen und unterzeichnet war, nahm Gottfried, der während Balázs' Amtszeit sein Stellvertreter gewesen war, wieder seine ursprüngliche Stellung als Leiter des SSIT ein.

Als Außenminister wurde László Kovács berufen, der schon in der ersten MSZP-Regierung von 1994 bis 1998 dem Außenministerium vorgestanden hatte. Somit waren keine Überraschungen am außenpolitischen Kurs der Regierung zu erwarten. Endre Juhász blieb weiterhin der ungarische Chefunterhändler und wurde nach Beendigung der Verhandlungen von Medgyessy übergangsweise in sein Kabinett geholt. Um der sinkenden Popularität der Regierung entgegenzuwirken hatte Ministerpräsident Medgyessy im Mai 2003 eine generelle Kabinettsumbildung unternommen. Er ernannte Juhász zum Minister ohne eigenen Geschäftsbereich zuständig für die Europäische Integration, und betraute ihn mit der Leitung der Abteilung für EU-Unterstützung. Somit war für die Phare-Gelder wieder ein Minister zuständig. Aber im Gegensatz zum

⁴⁹⁰ Vgl. Vida 2002: 60, 64-65.

⁴⁹¹ Péter Balázs war von 1969 bis 1993 als hoher Beamter (und später Staatssekretär) im Handelsministerium tätig mit Schwerpunkt Handelsbeziehungen zur EU. Im Rahmen seiner Aufgaben war er zwischen 1982 und 1987 als Berater für Handelsfragen in Brüssel eingesetzt. Danach ging er in den diplomatischen Dienst und war Botschafter in Kopenhagen und Berlin. Zwischen 2000 bis zu seiner Berufung als SSIT-Leiter im August 2002 unterrichtete er als Universitätsdozent Wirtschaft in Budapest. Vgl. Vida 2002: 67.

letzten Phare-Minister Imre Boros bestand Juhász' eigentliche Aufgabe darin, der Regierung eine größere europapolitische Kompetenz zu verleihen.⁴⁹²

Die Entwicklung der Europainstitutionen, die für die Organisation der Beitrittsverhandlungen sowie die Implementierung der Ergebnisse zuständig waren, hat sich im Falle von Ungarn langsam aber graduell entwickelt. Parallel zu den steigenden administrativen Erfordernissen der voranstreitenden Entwicklung im Beitrittsprozeß wurden die bestehenden Institutionen entweder effizient umstrukturiert oder durch neue Informationswege stärker vernetzt. Diese Veränderungen vollzogen sich im Einklang mit der allgemeinen Konzentration im Regierungsapparat, der mit jeder neuen Regierung vorangetrieben wurde. Die Kontinuität, die die Entwicklung der Beitrittsstrukturen in Ungarn auszeichnet, basiert auf dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren: Von beträchtlichem Nutzen erwies sich, daß die Kompetenzaufteilung relativ früh klar geregelt wurde – das Außenministerium mit dem SSI war die zentrale Anlaufstelle. Dank stabiler Regierungen behinderten nur wenig koalitionsinterne Streitigkeiten die europapolitische Arbeit. Und schließlich trug auch eine Personalpolitik, die – im Gegensatz zum allgemeinen innenpolitischen Wettbewerb – weitgehend frei war vom politischen Lagerdenken zum Gelingen bei. Die MSZP konnte sich nicht erlauben unqualifizierte oder vorbelastete Kader in Führungspositionen zu bringen, da sie das Projekt der EU-Mitgliedschaft erfolgreich zu Ende bringen mußte, um langfristig politische Legitimität zu erlangen. Auf der anderen Seite, stellte sich bei FIDESZ die Erkenntnis ein, daß solange man die politische Führung der Verhandlungen in der Hand behielt, die Arbeit von hohen Beamten aus der Vorwendezeit in Anspruch nehmen konnte und sie nicht alle aus der Administration entfernen mußte.

Kennzeichnend war die starke Stellung der Ministerpräsidenten in Ungarn. Bis auf die Ausnahme von Medgyessy, hatten die Regierungschefs ihre Partei fest im Griff und bauten ihre persönliche Macht durch loyale Personen aus. Die Tatsache, daß nach 1994 Ministerpräsident und Außenminister durchgehend derselben Partei angehörten, räumte einen möglichen Konfliktpunkt aus und bedeutete die klare Einhaltung der Kabinetthierarchie. Zwar besaß der Außenminister offiziell die Verantwortung für die Beitrittsvorbereitungen, die wahre Kontrolle lag seit 1998 aber vornehmlich in den Händen der Ministerpräsidenten. Ausgestattet mit einem eigenen administrativen Apparat in Form seines Amtsbüros, besaß der Regierungschef eine Möglichkeit zur

⁴⁹² Vgl. o. V. JFB 2003; Allan 2003; Weigelt 2003a.

Aufsicht der ministeriellen Arbeit. Insbesondere Orbán zielte auf eine uneingeschränkte Machtentfaltung hin: Ein eng gezogener Kreis von Entscheidungsträgern (wie z. B. dem inneren Kabinett), die persönliche Bindung der Minister an seine Person und dem erfolgreichen *agenda setting* gegenüber den Koalitionären ließ ihm freie Hand in der Politikgestaltung. Die Europapolitik wurde letztendlich durch Strukturen transportiert und umgesetzt, die sich diesem System angepaßt haben.

6. Institutioneller Wandel in Mitteleuropa im Spannungsfeld von Parteienwettbewerb und europäischer Integration

Nachdem in den vorangegangenen Länderkapiteln die institutionellen Rahmenbedingungen (Kapitel 3ff.), die politischen Prozesse (Kapitel 4ff.) und die für den Beitritt geschaffenen Strukturen (Kapitel 5ff.) detailliert untersucht worden sind, sollen nun aus den Beobachtungen der einzelnen Politikebenen Schlußfolgerungen hinsichtlich der zu Beginn dieser Arbeit gestellten Fragen gezogen und ergebnisorientiert zusammengeführt werden. Dabei werden der Aspekt der Konsolidierung, der Umgang mit demokratischen Defekten und das Verhaltensmuster der Akteure im Zusammenhang mit dem beobachteten institutionellen Wandel geklärt.

In den ersten beiden Schritten (6.1 und 6.2) werden jeweils die strukturellen und die akteursbezogenen Determinanten der europäischen und nationalen Ebene aufgedeckt, sowie sie sich aus den jeweiligen Einzelkapiteln ableiten lassen. Damit werden die unabhängigen (die internationalen Faktoren und die Beitrittspolitik der EU) und abhängigen Variablen (das institutionelles Gefüge und die Akteursinteressen in der Innenpolitik), die auf die Politikgestaltung Einfluß genommen haben, inhaltlich erfaßt.

Im daran anschließenden Abschnitt (6.3) werden die Politikprozesse, die zum institutionellen Wandel geführt haben, nach den Pfaden der Entscheidungsfindung – also anhand Veto-Arenen und -Player – geordnet und mit Rückgriff auf die Determinanten ausgewertet. Als letzter Schritt erfolgt in Kapitel 7 die zusammenfassende Interpretation des Fragenkomplexes, der den EU-Beitrittsprozeß mit der nationalen Politikgestaltung und dem institutionellen Wandel in Verbindung stellt. Hierbei ist die Beantwortung der Frage, ob die prozeßorientierte europäische Integration auf die Ausrichtung der politischen Systeme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik Einfluß genommen hat, von zentraler Bedeutung.

6.1 Die europäische Dimension

Die Entwicklung in der internationalen Politik, die mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes eingeläutet wurde, hat signifikante Auswirkungen auf die bisher festgefügt Strukturen in Europa gehabt. Die Veränderungen der Determinanten der internationalen Politikebene stellten natürlich gleichermaßen die EU und die osteuropäischen Beitrittskandidaten vor die Aufgabe, ihre Interessen neu zu definieren. Dabei galt es für die EU-Staaten das Zeitfenster (oder Gelegenheitsfenster) für die Anbindung der mitteleuropäischen Länder an

westeuropäische Strukturen zu nutzen, welches aufgrund der durch Entspannung und Selbstbestimmung geprägten Außenpolitik von Michail Gorbatschow und später Boris Jelzin entstanden war, bevor ein nicht auszuschließender Rückfall in alte imperiale Verhaltensmuster diese Möglichkeit hätte erschweren können. Der stabilisierende Effekt, der durch die bloße Bereitschaft der EU zur Osterweiterung auf diese Region wirkte, sollte indirekt die Transformation der post-kommunistischen Länder unterstützen und ein mögliches Abgleiten in ein politisches Vakuum verhindern, welches dann von populistischen oder autokratischen Kräften hätte ausgefüllt werden können. Trotz der Angst einiger EU-Länder, durch die Erweiterung organisiertes Verbrechen wie auch staatliche Korruption in größeren Ausmaßen zu importieren, waren die befürchteten Konsequenzen einer langfristigen Fehlentwicklung in den jungen Demokratien mitunter der wichtigste Grund, warum Alternativen zu einer Erweiterung nicht in Frage kamen. Die anarchischen Elemente, die nach dem Ende der bipolaren Weltordnung wieder an Stärke gewannen, stellten eine permanente Warnung an die einzelnen EU-Regierungschefs dar, die darauf bedacht waren, die Wohlstandssphäre der EU zu erhalten und sie auf den Osten Europas auszudehnen. Dies hieß jedoch nicht, daß die einzelnen EU-Staaten bereit waren, ihre jeweiligen finanziellen und politischen Vorteile der Mitgliedschaft leichtfertig und ohne Kompensation mit den zukünftigen Mitgliedern zu teilen.

Die Regierungen der mittelosteuropäischen Staaten waren natürlich genauso bemüht, kein politisches Vakuum in der Region entstehen zu lassen. Der Eintritt in das Wohlstandslager der EU, welches Prosperität und – mit Hilfe der NATO – auch militärische Sicherheit versprach, war die einzige realistische außenpolitische Strategie, sich gegen jegliche *spill over effects* seitens der Nachfolgestaaten der Sowjetunion abzusichern. Dabei war es klar, daß die Etablierung eines demokratischen Systems die primäre Anforderung an die Kandidatenländer darstellte, ohne deren Erfüllung kein Fortschritt in ihren Bemühungen der EU beizutreten, zu erwarten war. Ein wie auch immer gearteter politischer „dritter Weg“ war von den Eliten der Transformationsstaaten weder geplant noch erwünscht. Somit war das Spielfeld der Innenpolitik in seinen demokratischen Grenzen abgesteckt. Einzelne Akteure wollten zwar die demokratischen Regeln zu ihren Gunsten verändern, jedoch wurde die Grenze zu undemokratischen Verhältnissen nicht überschritten. Diejenigen, die es trotzdem versucht haben (wie z. B. der ehemalige Ministerpräsident Vladimír Mečiar in der Slowakei) mußten die außen- wie auch innenpolitische Ausweglosigkeit dieser Strategie des eigenen Machterhaltes erkennen. Somit waren die EU und die mittelosteuropäischen

Staaten hinsichtlich der Gefahren zukünftiger politischer Instabilität miteinander verbunden. Demokratie und EU-Mitgliedschaft stellte zwei erwünschte Gegebenheiten dar, mit denen die europäische Politik in Ost und West beabsichtigte, die ihnen durch die internationale Umgebung auferlegten Zwänge abzuschwächen. Jedoch war die Vorgehensweise, mit der man der Herausforderung explizit begegnen wollte, durch Unschlüssigkeit und kurzsichtige Wohlstandswahrung geprägt. Trotz der richtigen Einschätzung der Bedeutung einer Erweiterung nach Osten mußte erst langwierig EU-interner Widerstand überwunden werden. Das wurde besonders im Verhalten der EU während des Beitrittsprozesses deutlich.

Der Umgang der EU mit den mittelosteuropäischen Beitrittskandidaten wurde durch zwei Aspekte bestimmt: eine absolute Asymmetrie in der vorhandenen Verhandlungsmacht und eine sogenannte Erkenntnislücke (*cognitive gap*) beider Seiten, die zu unterschiedlichen Einschätzungen der Beitrittssituation führten. Der erste Punkt bedarf keiner tieferen Erklärung – die gewaltigen Unterschiede in wirtschaftlicher und politischer Macht waren offensichtlich, wie auch die faktische Stellung der beitrittswilligen Staaten als Bittsteller, die Einlaß zu westlichen Strukturen verlangten.⁴⁹³ Die Erkenntnislücke war eine Konsequenz der EU-Wahrnehmung der Situation und, was schwerer wiegt, die Art wie das Problem der „externen“ Nachfrage nach Mitgliedschaft gelöst werden sollte: nämlich wie ein internationales Handelsproblem.

Im Gegensatz dazu verbanden anfänglich die mittelosteuropäischen Staaten ihren Wunsch auf Mitgliedschaft mit wirtschaftlicher Sicherheit, politischer Beteiligung und kultureller Rückkehr nach Europa. Ohnehin politisch überfordert, innovative und richtungsweisende strategische Entscheidungen zu treffen, verschanzte sich die EU hinter der üblichen Taktik von Handelsvereinbarungen gepaart mit den üblichen Wirtschaftsinstrumenten, die die Transformationsbemühungen in der Region unterstützen sollten.⁴⁹⁴ Die Diskussion über die Erweiterung drehte sich hauptsächlich um die möglichen Kosten, und wurde durch die Angst um die Weiterführung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und des Strukturfonds bestimmt. Letztendlich wurde vergessen, daß diese Mechanismen eingeführt worden waren, um bisherigen EU-Mitgliedern Unterstützung zu gewähren, die ähnliche Probleme hatten wie heute die ostmitteleuropäischen Staaten. Die Unbezahlbarkeit dieser Systeme, Konsequenz von *package deals* auf dem europäischen Parkett und ehemals als politischer Preis entrichtet,

⁴⁹³ Vgl. Barisitz 1998: 955; Sedelmeier 1996: 370.

⁴⁹⁴ Vgl. Hedri 1993: 156-166; Sedelmeier 1996: 364, 370; Smith 1996: 17-18.

um Vetos einzelner Mitglieder abzuwehren, wurde den Anwärterstaaten jetzt zum Nachteil. Auch die ursprünglich errechneten astronomischen Kosten einer zukünftigen Osterweiterung hielt einer nüchternen Betrachtung nicht stand und wurde später nach unten korrigiert.⁴⁹⁵ Das änderte aber nichts an der äußerst schwachen Verhandlungsposition der Beitrittskandidaten gegenüber der EU.⁴⁹⁶

Die Beitrittsverhandlungen mit der EU verliefen immer nach dem selben Muster: Die mittelosteuropäischen Staaten mußten mehr oder weniger die Position akzeptieren, auf welche sich die Mitgliedstaaten der EU im Vorfeld geeinigt hatten. Die Vorgaben waren ausgesprochen detailliert, da sie zusammengenommen die Interessen aller 15 Mitglieder widerspiegeln und es daher weder einfach, noch überhaupt vorgesehen war, sie in den Verhandlungen zu verändern. Die Verhandlungsposition der EU war somit in ihrer Substanz unveränderlich, nachdem sie den Europäischen Rat passiert hatte. Es verging einige Zeit, bis die Beitrittskandidaten lernten, daß sie für ihre eigene Sache Lobbyarbeit bei den EU-Mitgliedern betreiben mußten. Dieser Weg versprach mehr Erfolg, auf die Entscheidungen der EU Einfluß nehmen zu können als die frustrierenden Erfahrungen am Verhandlungstisch.⁴⁹⁷

Diese „nimm es oder laß es“⁴⁹⁸ Einstellung konnte bei verschiedenen Gelegenheiten beobachtet werden, in denen die EU keine Hemmungen zeigte, ihre dominante Verhandlungspositionen auszunutzen: Den Kandidatenländern wurde das Weißbuch zur „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt“ (Weißbuch, *single market white paper*) vorgelegt, nach dem sie ihre Gesetzgebung in den Handelsbereichen von Waren und Dienstleistungen anpassen mußten. Zusätzlich wurde ihnen eine abgeschlossene Transformation in den Bereichen Demokratie und Wirtschaft abverlangt.⁴⁹⁹ Die vorherigen Erweiterungen hatten

⁴⁹⁵ Vgl. Grabbe 1998: 91, 96; Barisitz 1998: 961-964. Ohne Reformen wäre im Falle der Osterweiterung eine Erhöhung des EU-Budgets um 30-40% nötig gewesen, um das bisherige System auf die fünf Staaten auszudehnen, mit denen die Beitrittsverhandlungen schon 1998 begonnen hatten (Die Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowenien und Estland). Nach einer Reform wie sie von der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 vorgeschlagen wurde, hätte die Budgetsteigerung nur 5-20% betragen müssen.

⁴⁹⁶ Vgl. Sedelmeier 1996: 375.

⁴⁹⁷ Vgl. Rupp 1999: 92; Smith 1999: 16-17; Grabbe 1999: 21.

⁴⁹⁸ Ein hochrangiger EU-Beamte drückte dies wahrheitsgemäß aus, indem er sagte „Opt-outs sind für uns. Nicht für sie!“ Vgl. Mannin 1999b: 50.

⁴⁹⁹ So war eine stabile Demokratie und eine funktionierende Marktwirtschaft auf dem Niveau Westeuropas eines der offiziellen Beitrittskriterien, die 1993 auf dem Kopenhagener Gipfel verabschiedet wurden. Im Gegensatz zu den formalen Beitrittsvoraussetzungen wie der Übernahme des Weißbuches und des *acquis* waren dies Kriterien, deren Einhaltung nur schwer zu bewerten waren und daher für die EU eine Möglichkeit darstellten, einen Kandidaten anzunehmen oder abzulehnen, ohne daß diese Entscheidung formal nachzuprüfen gewesen wäre. Vgl. Meier 1997: 23.

sich weniger restriktiv gestaltet, da den damaligen Beitrittsländern Übergangszeiten für die Anpassung an EU-Standards gewährt worden waren. Ein strikterer Umgang bei der anstehenden Erweiterungsrunde war insoweit verständlich, als daß die Europäische Kommission dadurch die Vorbehalte einzelner Mitgliedsstaaten gegenüber der Aufnahme von post-kommunistischen Transformationsländern ausräumen wollte. Die Erfüllung dieser Kriterien stellte trotzdem keine Garantie für eine Mitgliedschaft dar. Es wurde die klare Aussage getroffen, daß die Erweiterung die weitere Vertiefung der (west-) europäischen Integration weder gefährden noch behindern durfte, und sie an die Fähigkeit der EU geknüpft sei, neue Mitglieder aufnehmen zu können. Im Falle weiterer Verzögerungen bei den Reformen der EU-Strukturen hatten also die mittelosteuropäischen Staaten die Konsequenzen zu tragen, unabhängig von ihren Erfolgen im Beitrittsprozeß.⁵⁰⁰

Die brutale Wahrheit dieses Szenarios wurde mehrmals bewiesen: Der EU Gipfel in Essen 1994 beschäftigte sich mit der Frage, was die Kandidatenländer unternehmen müßten, um die Kriterien für einen Beitritt zu erfüllen. Das Thema der eigenen Reform, die eine Erweiterung erst ermöglicht hätte, wurde jedoch ausgeklammert. Auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 wurde der Beginn der Beitrittsverhandlungen beschlossen. Aufgrund des Unvermögens der Mitgliedstaaten, sich auf eine Reform der EU-Institutionen zu einigen, wurden die Kandidaten im Ungewissen gelassen, wie sie in der zukünftigen EU repräsentiert sein würden, gleichwohl mußten sie aber jetzt schon den Beitritt verhandeln. Auf dem nachfolgenden Gipfel in Luxemburg im Dezember desselben Jahres, auf dem die Beitrittsverhandlungen mit den fortgeschrittensten Kandidaten Tschechien, Polen, Ungarn, Slowenien und Estland offiziell eröffnet wurden, hatte sich die Situation nicht verbessert. Es gab weiterhin keine Garantie, daß ein erfolgreicher Abschluß der Verhandlungen auch zu einem Beitritt führen würde, da die EU auf institutioneller Basis weiterhin nicht erweiterungsfähig war.⁵⁰¹ Das Phänomen des *moving target*, also den Beitritt mit der EU zu verhandeln, die sich währenddessen selbst im Prozeß der Veränderung befand und zukünftige, einseitige Forderungen nicht ausschloß, sollte die Kandidatenländer bis zuletzt begleiten. Auch die Tatsache, daß die EU somit Schiedsrichter und Verhandlungspartner in einer Person war, verdeutlicht die Einseitigkeit der Situation.⁵⁰²

⁵⁰⁰ Vgl. Grabbe 1998: 29, 34-36; Grabbe 1999: 8.

⁵⁰¹ Vgl. Mayhew 1998: 359; Grabbe 1998: 103; Mannin 1999a: 20; Mannin 1999b: 49, 337.

⁵⁰² Vgl. Grabbe 1999: 6.

Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit zehn Kandidatenländern im März 1998 steigerte die Notwendigkeit einer institutionellen Reform der EU erheblich. Einerseits galt es, die *left overs* des Amsterdamer Gipfels abzuarbeiten und andererseits die Funktions- und Finanzierungsfähigkeit einer erweiterten Union der 25 Staaten zu gewährleisten. Der erste Schritt war die Neuverhandlung des Finanzrahmens der EU für den Zeitraum 2000-2006. Der nur indirekt mit der Erweiterung zusammenhängende Streit um die Fördermittel zwischen Netto-Zahler und -Empfänger wurde in Hinblick auf die Förderpraxis geführt, die durch eine Osterweiterung ihre eigentliche Aufgabe, nämlich der relativ gleichmäßigen Verteilung von Fördermitteln innerhalb der Union, vollkommen verlieren würde. Parallel zu den Verhandlungen zur Finanzplanung sollte auf dem Berliner Gipfel im März 1999 eine Reform der Agrar- und Strukturpolitik auf Basis der Agenda 2000 beschlossen werden, die aufgrund der Größe ihrer Posten (ca. 80% des Gemeinschaftshaushalts) einer Neuordnung der gesamten EU-Finzen gleichkam. Letztlich waren die nationalen Egoismen stärker und die bestehenden Probleme blieben weiterhin ungelöst. Es wurden nur die Konsequenzen der unreformierten Strukturen eingedämmt oder erst mit langen, kostspieligen Auslaufzeiten in eine effizientere Form überführt. So wurden die Agrarausgaben einfach auf 40,5 Mrd. Euro eingefroren und durch einen nur langfristigen Abbau einiger Subventionen für die Empfänger abgefedert. Die Anzahl der Zielregionen, die sich bisher für Zahlungen aus dem Strukturfonds qualifizierten, wurde zwar reduziert, damit eine effiziente Regionalförderung stattfinden konnte, angesichts der sehr langen Übergangsfristen und der Verewigung des Kohäsionsfonds für Spanien, Portugal und Irland kann das aber nur als eine sub-optimale Lösung angesehen werden. Die Finanzierbarkeit dieser Systeme in einer erweiterten Union blieb weiterhin ungelöst. Daher wurde den zukünftigen Mitgliedern anstatt des Zugangs zum normalen Fonds ein gesonderter Posten zugewiesen, aus dem ihre Fördermittel bis 2006 zu beziehen sind. Für die Agrarzahlen nach 2006 wurde später bei den Verhandlungen über das Landwirtschaftskapitel mit den einzelnen Beitrittskandidaten langfristige Übergangsfristen vereinbart, die eine Anpassung an das normale Niveau der (westeuropäischen) Agrarsubventionen in Stufen vorsah.⁵⁰³

Der nächste Gipfel im Dezember 2000, der in Nizza stattfand, nahm sich die endgültige Herstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union zum Ziel. Nachdem der zukünftige Finanzrahmen in Berlin geklärt worden war, sollte jetzt eine

⁵⁰³ Vgl. Giering 2002: 53-57; o. V. FAZ 1999b.

Einigung in Fragen der Machtverteilung und Entscheidungsfähigkeit herbeigeführt werden.⁵⁰⁴ Während der Regierungskonferenz traten die tiefgehenden Differenzen zwischen den jeweiligen nationalen Standpunkten auf und es bildeten sich bei allen Reformpunkten verschiedene Interessenkoalitionen. Am Ende blieb der Kompromiß des gesamten Pakets nicht nur hinter den Vorschlägen der Agenda 2000 zurück, sondern auch hinter allen Erwartungen: Jetzt konnte theoretisch die Erweiterung zwar vollzogen werden, jedoch nahm die EU mit dem Vertrag von Nizza eine schwere Hypothek zu Lasten ihrer eigenen Zukunft auf. Aufgrund der fehlgeschlagenen Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen und der neuen Stimmverteilung im Rat der EU werden Blockademinderheiten und nationale Vetos weiterhin das politische Tagesgeschäft der erweiterten Union prägen. Die Beitrittskandidaten haben letztendlich von der Uneinigkeit der Altmitglieder profitieren können, obwohl sie bei dieser Regierungskonferenz nicht an den Verhandlungen beteiligt waren. Während des Gipfels hatten sich scharfe Gegensätze zwischen den großen und den kleinen EU-Ländern gebildet. Durch den daraus resultierenden Minimalkompromiß können sich die Kandidatenländer auf zukünftigen politischen Einfluß innerhalb der EU freuen, welchen die mittleren und kleinen Altmitgliedern de facto für sie miterstritten haben. Schon ein Jahr später einigte sich der Rat der EU auf einen Post-Nizza-Prozeß, der pünktlich zur Erweiterung in Form einer europäischen Verfassung vollendet sein sollte.⁵⁰⁵

Am Beispiel Polens zeigte sich, daß einmal gewährter politische Einfluß nur schwer wieder zu beschränken ist. Die polnische Regierung brachte das Brüsseler Gipfeltreffen im Dezember 2003 durch seine Kompromißlosigkeit zum Scheitern – acht Monate nachdem die Beitrittsverträge unterzeichnet wurden. Die polnische Delegation berief sich auf das legitime Argument, daß der Beitritt auf Basis der Verträge von Nizza ausgehandelt worden ist.⁵⁰⁶ An diesem Beispiel wurde deutlich, daß während des Beitrittsprozesses die wirtschaftliche und administrative Eignung im Vordergrund stand, eine Anpassung der Kandidaten an die Normen der politischen Dimension innerhalb der Union jedoch bis zum Beitritt ausgeblendet oder zumindest irrtümlicherweise als ausreichend vorhanden bewertet worden war. Dies ist nicht überraschend, denn das bisherige Vorgehen der europäischen Staats- und Regierungschefs war durch die

⁵⁰⁴ Die vier zentralen Punkte, die reformiert werden sollten waren: die Zusammensetzung, Wahl und Organisation der Europäischen Kommission, die Stimmgewichtung im Rat der EU, die Sitzverteilung im Europäischen Parlament, und die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit. Vgl. Maurer 2002: 351-355.

⁵⁰⁵ Vgl. o. V. FAZ 2000d; Emmanouilidis 2002 282-283; Maurer 2002: 356.

⁵⁰⁶ Vgl. Stabenow 2003.

(ungeschriebene) Erkenntnis geprägt, daß durch Kompromisse in Sachfragen dem übergeordneten Ziel einer voranschreitenden europäischen Integration am besten gedient sei. Die Vorgehensweise, nach der nationale Egoismen Vorrang vor gemeinschaftlichen Lösungen besitzen und welche von einigen Altmitgliedern der EU in den letzten Jahren neu entdeckt worden ist, wird durch die möglichen zukünftigen „eurorealistischen“ Regierungsparteien in den Beitrittsstaaten weiter an Schärfe gewinnen.

6.2 Die Interessenstrukturen der nationalen Akteure

Unabhängig von dem Streben nach einer EU-Mitgliedschaft haben die politischen Parteien in den Parlamenten der drei untersuchten Ländern ihre eigenen Interessen herausgebildet, die sie einerseits in Bezug zu der gesellschaftlich erwünschten, langfristigen außenpolitischen EU-Orientierung positionierten und andererseits innerhalb des gegebenen institutionellen Gefüges umsetzen wollten. Natürlich spielten im täglichen politischen Wettstreit Machterhalt, Machtgewinn, innenpolitische Sachfragen und die Struktur der Konfliktlinien eine größere Rolle, jedoch war das Thema des EU-Beitritts ein allgegenwärtiges Motiv, welches die Interessenlage aller Akteure – unabhängig von ihrer Meinung über die EU – bis zum Zeitpunkt der Erweiterung begleitete. Neben den existierenden strukturellen Determinanten der nationalen Ebene in Form der institutionellen Rahmenbedingungen wie sie in den Abschnitten 3.1.1, 3.2.1 und 3.3.1 näher erläutert worden sind, haben die politischen Systeme in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn jeweils auch landesspezifische Merkmale entwickelt.

In Polen führte die Doppel-Exekutive in Form des Semi-Präsidentialismus zu einer Schwächung der Regierung, insbesondere des Ministerpräsidenten, da dieses Amt von den jeweiligen Parteiführern mit Vertrauten ohne eigene Hausmacht besetzt worden ist, um die eigene Präsidentschaftskandidatur vorzubereiten. Erst Ministerpräsident Leszek Miller vermochte seine Stellung durch ehemalige, zum Teil korrupter, Kader zu festigen, jedoch spaltete er hierdurch die SLD unwiderruflich.⁵⁰⁷ Auch nachdem der

⁵⁰⁷ Ministerpräsident Leszek Miller hatte mit seinem Amtsantritt ihm verbundene alte Kader in Schlüsselpositionen gehoben und eine konfuse Regierungspolitik betrieben, die keiner klaren Linie folgte. Auch nachdem sich die Finanzskandale um die SLD häuften, die Regierung durch den Austritt der PSL aus der Koalition ihre Mehrheit im Parlament verlor und wegen inhaltlicher Streitigkeiten reihenweise Minister ausgewechselt werden mußten, ließ Miller keine ernsthafte Veränderungen im Politikstil folgen. Darüber hinaus ignorierte er parteiinterne Warnungen und verteidigte sich erfolgreich gegen politische Manöver von Staatspräsident Kwaśniewski, der die polnische Linke in großer Gefahr sah. Als die SLD in Umfragen sogar unter die Fünf-Prozent-Hürde fiel, verließen

strukturelle Konflikt zwischen Präsident und Regierung mit der neuen Verfassung von 1997 aufgelöst war, belastete weiterhin die in allen politischen Lagern zu beobachtende, aber insbesondere in der Rechten ausgeprägte fehlende Fraktionsgeschlossenheit die Regierungsarbeit. Die Wahl- und Parteienbündnisse basierten hauptsächlich auf dem Willen, das andere politische Lager von der Macht zu vertreiben, verloren nach dem Erreichen dieses Zieles aber ihren Zusammenhalt. Die Partikularinteressen der einzelnen Parteiflügel und Koalitionspartner standen zu sehr im Zentrum der Politikgestaltung. Zusätzlich trug das stark fragmentierte als auch polarisierte Parteiensystem und die schwache Wählerbindung zur Regierungsinstabilität bei. Der dadurch erhöhte Grad an Populismus führte – wie sonst in keinem der anderen beiden untersuchten Länder – zu dem Entstehen von semi- und illoyalen Akteuren.

Insbesondere die ausgeprägten Konfliktlinien verhinderten die Entwicklung von konsensdemokratischem Verhalten. Daher lag es für innerparteiliche Akteure näher, die Regierung zerbrechen zu lassen oder die eigene Partei zu spalten, als einen Kompromiß einzugehen, der unterhalb der eigenen ursprünglichen Forderungen lag. Das Vertreten der eigenen Ideologie stand über dem Willen zur konstruktiven Machtgestaltung. So hatten die Konfliktlinien Religion/Säkularität, Stadt/Land und Post-Kommunisten/Post-Dissidenten einen viel stärkeren Einfluß auf das Parteiverhalten als in Ungarn oder Tschechien. Diese Instabilität führte zum Zerfall des konservativen Lagers mit der Folge, daß die nachfolgenden Parteien sich zu radikaleren Positionen hin orientierten und die politische Mitte stetig an politischem Einfluß verlor. Sogar der vereinigten Linken unter der Führung der Post-Kommunisten ereilte das gleiche Schicksal, nachdem das Bündnis lange Zeit als einziger stabiler Fixpunkt mit Interesse am politischen Ausgleich galt. Die Konfliktlinien wurden von den Klientelparteien (Bauern, National-Katholiken) wie auch den konservativen Parteien aufrechterhalten, um die Schwächen ihrer Programmatik zu überdecken und eine gemeinsame politische Basis zu besitzen. In diesem Zusammenhang ist Aleksander Kwaśniewski hervorzuheben, der in seiner Rolle als Staatspräsident – wenn auch nicht frei von Eigeninteresse – mäßigend wirkte und größere Eskalationen verhinderte. Die Post-Kommunisten, die sich lange um die Überwindung dieser gesellschaftlichen Gräben bemüht hatten, um als ein vollwertig

zahlreiche Abgeordnete die Partei und gründeten die Sozialdemokratie Polens (Socjaldemokracja Polska, SDPL), um korruptionsfreie und ihrer Meinung nach echte linke Politik zu betreiben. Zuvor hatte Miller versucht, mit der Abgabe des Parteivorsitzes die Spaltung abzuwenden. Auch sein Angebot, nach dem EU-Beitritt Polens als Regierungschef zurückzutreten konnte die Abweichler nicht zurückholen. Sein Nachfolger als Übergangsprämier wurde Anfang April 2004 Marek Belka, der sich mit dem Parlament auf vorgezogene Parlamentswahlen im Frühjahr 2005 einigte. Vgl. o. V. FAZ 2004; Urban 2004.

moralisch legitimer, demokratischer Akteur akzeptiert zu werden, fielen mit ihrer zweiten Regierungsübernahme zurück in die alten Strukturen von Vetternwirtschaft und staatlicher Selbstbedienungsmentalität und verloren einen großen Teil des neu gewonnenen gesellschaftlichen Vertrauens.

In Ungarn hingegen war das politische System zwar durchgängig stabil und hat ausreichende Regierungsmehrheiten hervorgebracht, die Polarisierung in der Politik erhöhte sich jedoch stetig. Die Gründe hierfür hängen nur indirekt miteinander zusammen: Das Wahlrecht verhinderte eine Zersplitterung der Parteienlandschaft und das Verfassungsgericht klärte bei Konflikten, bei denen Akteure sich in den Grauzonen der Politik bewegten. Die treibende Kraft hinter der Konsolidierung des Parteiensystems waren aber die starken Ministerpräsidenten mit ihrem autoritären Führungsstil. Sie standen unangefochten an der Spitze ihrer Parteien und prägten die gesellschaftlichen Linien entlang derer die zukünftige Politik sich orientierte. So wurden die einzelnen Konfliktlinien, die denen in Polen ähneln aber ursprünglich nicht so stark ausgebildet waren, mit voranschreitender Entwicklung zusammengelegt und in ihrer Bedeutung aufgewertet bis sie schließlich zwei voneinander stark getrennte politische Lager hervorbrachten. Es war hauptsächlich Victor Orbáns Vorgehen, welches endgültig zur Marginalisierung der politischen Mitte und zur Bildung eines einzelnen rechts-konservativen Blocks führte. Der Sog, der durch die starke Polarisierung entstand, die Orbán dem politischen System aufgezwungen hatte, erfaßte alle Klientel- und Nischenparteien und ließ sie in den beiden Lagern aufgehen. Die Errichtung zweier ungefähr gleich großer politischer Blöcke (MSZP/SZDSZ und FIDESZ/MDF) wurde letztendlich mit der Spaltung der Gesellschaft bezahlt, die sich entlang moralisch-kultureller Gegensätze von Nation, Kirche, Patriotismus und dem Schutz des Landes vor einer vermeintlichen Rückkehr zum Sozialismus gegenüber einem kosmopolitisch-städtischen, säkularen Sozial-Liberalismus formierte. Der Nachfolger von Orbán, Péter Medgyessy, bildete eine Ausnahme in der Reihe der Ministerpräsidenten, in dem Sinne, daß er keine Hausmacht innerhalb seiner Partei besaß und daher auch schon nach zwei Jahren von den Regierungsparteien aus dem Amt gedrängt wurde.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Durch den Versuch, den Wirtschaftsminister István Csillag, der dem Koalitionspartner SZDSZ angehörte, auszuwechseln geriet Medgyessy in die Defensive. Der SZDSZ stellte die Koalition in Frage falls Medgyessy weiterhin an seiner Absicht festhalten sollte, Csillag zu entlassen. Dies beschleunigte den Entmachtungsprozeß innerhalb der MSZP, die in der Person von Medgyessy den Grund für das katastrophale Wahlergebnis in den Europawahlen und dem allgemeinen Popularitätsverlust sah. Bevor die Regierungskoalition durch ein selbst eingebrachtes konstruktives Mißtrauensvotum Medgyessy abwählen konnte, trat dieser selbstständig im August 2004 zurück und beklagte den Putsch gegen ihn. Zu seinem Nachfolger als Ministerpräsident wurde überraschenderweise sein ehemaliger Wahlkampfleiter Ferenc Gyurcsány gewählt. Ausschlaggebend

Die Stabilität des ungarischen politischen Systems, die teilweise an Starrheit grenzt, brachte aber auch negative Verhaltensmuster bei einzelnen Akteuren hervor, die nach Wegen suchten, die politische Entscheidungsfindung auch ohne eine Parlamentsmehrheit maßgeblich zu beeinflussen. So versuchte die konservative Opposition häufiger Volksabstimmungen zur Regierungspolitik zu initiieren oder schon geplante mit eigenen Forderungen zu kapern. Auch die von Orbán anvisierte gesellschaftliche außerparlamentarische Opposition deutet auf den Versuch hin, die starke ungarische Kanzlerdemokratie mit plebiszitären Mitteln in ihrer Gestaltungsmacht einzuschränken und den politischen Wettbewerb auf die gesellschaftliche Sphäre auszudehnen soweit es den eigenen politischen Zielen dient.

Die Tschechische Republik unterscheidet sich in ihren politischen Koordinaten von Polen und Ungarn dahingehend, als daß hier viele Konfliktlinien vollständig fehlten: Da die ČSSD an die Vorkriegssozialdemokratie anknüpft und sich als linke Volkspartei positioniert hat existiert kein Wettstreit zwischen Post-Kommunisten und Post-Dissidenten um die Machtverteilung im Staat. Die weiterhin unreformierte KSČM als Nachfolger der ehemaligen Staatspartei kann zwar aus dem in Osteuropa üblichen Konfliktpotential zwischen Wendeverlierern und -gewinnern profitieren, jedoch ist ihre Wählerschaft durch die Tatsache begrenzt, daß Parteien aller politischer Lager sich ebenfalls um diese Zielgruppe bemühen und die KSČM als ein illoyaler Akteur politisch isoliert bleibt. Aufgrund der weit fortgeschrittenen Industrialisierung und Säkularisierung Tschechiens im Laufe des 20. Jahrhunderts konnten sich auch keine Parteien um die Konfliktlinie Stadt-Land oder um religiöse Weltanschauungen etablieren. Somit wird der politische Wettstreit noch am ehesten im klassischen Links-rechts-Muster westeuropäischer Prägung geführt. Also Bürgerrechte, staatliche Umverteilung und supranational geprägte Außenpolitik gegenüber einer Law-and-order-Politik, Neoliberalismus und nationale Selbstbestimmung. Die Gründe für die politische Instabilität (drei von fünf Regierungen besaßen keine parlamentarische Mehrheit) lag dementsprechend weder in einer zersplitterten Parteienlandschaft oder strukturellen Defiziten der institutionellen Ausgestaltung des politischen Systems, sondern an der Konsensunfähigkeit und den persönlichen Egoismen führender Politiker.

Mit der Einsetzung des Senats im Jahre 1996 war die Gefahr eines parlamentarischen *deadlocks* abgewendet und die ursprünglich geplanten *checks and balances* für

war, daß Gyurcsány in Dynamik und Jugendlichkeit dem Oppositionsführer Orbán ebenbürtig ist und somit eine echte Konkurrenz für den FIDESZ-Vorsitzenden bei der nächsten Wahl in 2006 darstellt. Vgl. Weigelt 2004; Lauer 2004.

zukünftige Verfassungsänderungen geschaffen worden. Der autoritäre, uneinsichtige Führungsstil des ehemaligen Ministerpräsidenten und derzeitigen Staatspräsidenten Václav Klaus in Verbindung mit seinem konfliktdemokratischen Verständnis von Politik vertrugen sich nicht mit dem aufstrebenden Führungspersonal seiner eigenen Partei und dem der kleineren Koalitionspartner. Es setzte sich ein genereller Politikstil durch, der die persönliche politische Vorstellung als unverrückbares Maß für die Regierungstätigkeit verstand. Die vermittelnde, von Grundsätzen der Bürgerdemokratie geleitete Vorgehensweise von Staatspräsident Václav Havel wurde von der politischen Elite immer stärker als unerwünschte Einmischung in die Tagespolitik verstanden. Eine Ausnahme stellt der sozialdemokratische Ministerpräsident Vladimír Špidla dar, der mit diesem Politikverständnis brechen wollte, aber letztendlich von rivalisierenden Flügeln seiner eigenen Partei entmachtet worden ist.⁵⁰⁹

Die politische Situation in Tschechien wurde des weiteren durch die knappen Mehrheitsverhältnisse erschwert, nachdem sich im Laufe der ersten Legislaturperiode alle nicht-extremen Parteien mehrheitlich um politisch ähnliche Mainstream-Positionen gruppiert hatten und somit für die Wähler der Mittelschicht nicht stark genug zu unterscheiden waren. Somit führte die Instabilität im Falle Tschechiens nicht zum Zerfall des Parteiensystems, sondern zur Stagnation der Politik, da die Parteien zwar gefestigt waren, die Parteiführer aber keine stabile Mehrheiten zustande brachten. Erst die Übernahme weiterer links-liberaler Positionen durch die Sozialdemokraten und die Aufnahme national-patriotischer Rhetorik durch die ODS brachte Bewegung ins Parteiensystem: Die neoliberal-christliche Mitte stimmte einer lagerübergreifenden Koalition mit der Linken zu, der rechtsextreme Rand ging in der ODS auf, und die Kommunisten etablierten sich vollends als Sammelbecken für die Systemunzufriedenen und Politikverdrossenen.

⁵⁰⁹ Ministerpräsident Špidla hatte schon seit Übernahme des Parteivorsitzes und des Amtes des Regierungschefs einen schweren Stand innerhalb seiner eigenen Partei. Durch die von ihm vorangetriebene Entfernung der Gefolgsleute seines Vorgängers Miloš Zeman aus einflußreichen Ämtern zog er sich die Feindschaft dieses Parteiflügels zu, der ihn kontinuierlich zu schädigen suchte, was z. B. im Falle der Staatspräsidentenwahl auch gelang. Die einschneidenden Wirtschafts- und Sozialreformen, die er mit der neuen Regierung vorantrieb, trafen hauptsächlich die eigene Wählerschaft und brachte die Partei immer stärker gegen Špidla auf. Mit dem schlechten Abschneiden bei den Europawahlen war der Zeitpunkt gekommen, in der die Rebellion innerhalb ČSSD offen ausbrach. Zwar konnte Špidla das Mißtrauensvotum im Parteiführungsgremium knapp gewinnen, jedoch wurde sein Antrag zur Weiterführung der Drei-Parteien-Koalition abgelehnt, so daß er im Juni 2004 zurücktrat. Zum neuen Ministerpräsidenten wurde Innenminister Stanislav Gross gewählt, der schon anstelle von Špidla die Nachfolge von Zeman antreten hatte wollen. Ihm jedenfalls verweigerte die Parteiführung nicht die Gefolgschaft zur Weiterführung der ursprünglichen Koalition. Vgl. Schwarz 2004; Buchholz 2004.

Das Thema des EU-Beitritts bildete jedoch in keinem der drei Länder eine eigene Konfliktlinie, sondern wurde von den Parteien in die bestehenden integriert, so daß diese noch weiter verstärkt wurden und die bestehende Parteiprogrammatik zusätzlich unterstützten bzw. glaubwürdiger erscheinen ließen, da die Parteien behaupten konnten, daß sie entweder die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft ermöglichen oder aber sich einsetzen würden, um ihre vermeintlichen negativen Konsequenzen zu verhindern.⁵¹⁰ Für die Auseinandersetzung Religion/Säkularität bedeutete es die Kritik an der gegenüber religiösen Belangen vermeintlich ignoranten Politik Brüssels bzw. die Unterstützung von Trennung von Staat und Kirche auf europäischer Ebene. Hinsichtlich des Konflikts Stadt/Land waren es die Möglichkeiten eines integrierten europäischen Arbeits- und Bildungsraumes von dem die junge, mobile urbane Bevölkerung profitieren konnte, wohingegen die ländliche Bevölkerung vor der Gefahr des Ausverkaufs ihres Grund und Bodens und der Konkurrenz der europäischen Agrargroßbetriebe geschützt werden wollte. So ist es nicht verwunderlich, daß nur solche Parteien sich explizit gegen einen EU-Beitritt aussprachen, die auch auf anderen Feldern Maximalpositionen bezogen hatten, wie z. B. die SO und LPR in Polen, die KSČM und SPR-RSČ in Tschechien und die MIÉP in Ungarn, also alle illoyalen Akteure der drei Länder. Alle übrigen euroskeptischen Parteien äußerten ihre Kritik nuanciert, da sie wußten, daß es keine realistische Alternative zum EU-Beitritt ihres Landes gab, und versuchten die Frage der EU-Mitgliedschaft in Einklang mit ihren übrigen politischen Positionen zu bringen, ohne sich in der Gesellschaft zu isolieren.

Somit treten die illoyalen Akteure, deren Programmatik die pluralistischen, freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Systeme ihrer Länder in Frage stellen, zugleich als das Lager der harten Europaverweigerer auf. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da ihre Auffassung von der gesellschaftlichen und politischen Ordnung und dem demokratischen Verständnis, wie es den Beitrittskandidaten von der EU als Basis für eine Mitgliedschaft abverlangt wurde, stark abweichen. Diese Akteure nehmen den Nachteil eines fehlenden politischen Spielraums in Kauf, der sich zwangsläufig durch extreme Positionen ergibt. Ihr Ziel ist es nicht, Koalitionen mit anderen Parteien aufgrund von programmatischer Überschneidungen einzugehen, sondern ihre kompromißlose Haltungen durch die Akzeptanz oder Duldung seitens loyaler Akteure gesellschaftlich legitimieren zu lassen. In Situationen, in denen ohne ihre

⁵¹⁰ Gary Marks hat eine ähnliche Beobachtung für westeuropäische Parteien gemacht. Er behauptet, daß dominierende Parteien in Westeuropa daran interessiert sind, das Thema der europäischen Integration in bestehende Muster des politischen Wettbewerbs einzubringen. Vgl. Marks 2000: 435.

Parlamentsstimmen keine Regierungsmehrheit zustande gebracht werden kann, versuchen illoyale Akteure, ihren politischen Einfluß in politische Macht umzuwandeln. So haben SO, KSČM und MĚP sich bei den Regierungskoalitionen ihrer jeweiligen politischen Lager erfolglos als Mehrheitsbeschaffer angeboten. Dieses Szenario konnte bisher durch die – wenn auch konfliktbeladene – Übereinkunft demokratischer Parteien vermieden werden. Semi-loyale Akteure hingegen gehören wegen ihrer ambivalenten Haltung gegenüber Teilen der demokratischen Ordnung (sei es in wirtschaftlichen, religiösen oder sozialen Sachfragen) zu den starken Euroskeptikern, sind aber an einer Zusammenarbeit mit loyalen Akteuren interessiert, um ihre Partikularinteressen in der Tagespolitik umsetzen zu können. Diese Akteure sind kaum oder nur widerwillig bereit, in Europafragen konstruktiv mitzuarbeiten, außer sie sehen die Interessen ihrer Klientel in Gefahr.

Tabelle 16: In den Parlamenten vertretene illoyale und semi-loyale Akteure

	Illoyale Akteure		Semi-loyale Akteure	
	<i>Partei</i>	<i>Sitze im Parlament</i>	<i>Partei</i>	<i>Sitze im Parlament</i>
Polen	SO	0/460, 0/460, 53/460	ROP	0/460, 6/460, 0/460
	LPR	0/460, 0/460, 38/460		
Ungarn	MĚP	0/386, 0/386, 14/386, 0/386	FKgP	44/386, 26/386, 48/386, 0/386
Tschechien	KSČM	35/200, 22/200, 24/200, 41/200	—	—
	SPR-RSČ	14/200, 18/200, 0/200, 0/200	—	—

Die Zahl hinter dem Schrägstrich gibt die Gesamtzahl der Parlamentssitze an. Die Sitze im Parlament beziehen sich auf die folgenden Wahlen: Polen 1993, 1997, 2001; Ungarn 1990, 1994, 1998, 2002, Tschechien 1992, 1996, 1998, 2002.

Die Beobachtung semi- und illoyaler Akteure in Polen, Ungarn und Tschechien (siehe Tabelle 16) zeigt folgende Entwicklung: Während in Polen der Anteil dieser Akteure im Parlament schlagartig auf ungefähr ein Fünftel der Parlamentssitze gestiegen ist und bei den nächsten Wahlen 2005 voraussichtlich noch anwachsen wird, stagniert ihr Anteil in Tschechien seit der Demokratisierung auf ähnlich hohem Niveau und ist in Ungarn dagegen vollends verschwunden. Die SO konnte von der verunsicherten Bauernschaft und der schlechten Regierungspolitik der PSL im Landwirtschaftsbereich profitieren, die LPR durch den Zerfall der konservativen AWS (die ROP hingegen ging später ihrerseits in der LPR auf). Wie bei der SO in Polen, ist der überdurchschnittliche Erfolg der KSČM in Tschechien auch auf die niedrige Wahlbeteiligung zurückzuführen, jedoch wird ihre politische Isolation langsam aufgebrochen. So war die nationalistische Rhetorik von Václav Klaus und seiner ODS, die die ähnlichen Positionen der KSČM in der Frage der Sudetendeutschen als Mehrheitsmeinung in der Öffentlichkeit verstanden wissen wollten, ein Schritt in diese Richtung. Zumindest hat die neue national-patriotische Ausrichtung der ODS der rechtsradikalen SPR-RSČ den wiederholten

Einzug ins Parlament verwehrt. In Ungarn ging die FKgP ebenso wie die MIÉP, in FIDESZ auf: erstere durch Regierungseinbindung, letztere durch die Übernahme ähnlicher aber mehr dem Rechts-Konservatismus zugeordnete politische Positionen.

In Ergänzung zur europafeindlichen Haltung der illoyalen Akteure können den verschiedenen politischen Lagern der drei Länder typische Interessenmuster bezüglich des EU-Beitritts zugeordnet werden: Die aus den kommunistischen Staatsparteien hervorgegangene sozialdemokratische Linke sah den Beitritt zur EU als Möglichkeit an, ihre historische Schuld moralisch zu tilgen und sich als normale linke Volkspartei zu etablieren. Ein progressiver pro-europäischer Kurs wie auch Aufnahme und erfolgreiche Beendigung der Beitrittsverhandlungen unter einer post-kommunistischen Regierung sollten als politischer Beweis für Integrität und gesamtgesellschaftliches Verantwortungsbewußtsein gelten. Darüber hinaus konnten dadurch auch links-liberale Wähler der Mitte gebunden werden, die den Post-Kommunisten skeptisch gegenüberstanden, jedoch mit den EU-Positionen der konservativen Parteien nicht einverstanden waren. Letzteres gilt insbesondere für die tschechischen Sozialdemokraten, die im Gegensatz zur SLD oder MSZP, keine moralische Bürde zu tragen hatten, sondern sich zwischen der populistisch linksextremen KSČM und der rechten, ausgesprochen euroskeptischen ODS sich als pro-europäische Linkspartei profilieren konnte.

Die konservative Rechte hat sich von ehemals christlich-demokratischen (Ungarn, Polen) und neoliberal-konservativen Parteien (Tschechien) in Richtung National-Patriotismus, ergänzt durch ein Law-and-order-Denken und die Kulturtradition bewahrenden Elementen entwickelt. Die Polemisierung des EU-Beitritts als potentiell gefährliche politische Übernahme, und die Unterstützung einer Mitgliedschaft nur unter weitgehender Wahrung der nationalen Interessen und Identitäten wurde daher immer stärker in den Vordergrund gerückt. Dennoch war allen konservativen Ministerpräsidenten der drei Länder, einschließlich dem prominentesten Euroskeptiker Mittelosteuropas Václav Klaus, sehr wohl bewußt, daß es aus realpolitischen Gründen keine Alternative zur EU gab. Daher war auch vom rechten, demokratischen Lager keine Politik zu erwarten gewesen, die den Beitritt zur EU ernsthaft gefährdet hätte. Obwohl die von ihnen ausgehandelten Beitrittskonditionen fast immer hinter ihren verschwommenen, öffentlich geäußerten Forderungen blieben, war diese euroskeptische Rhetorik für die Rechte eine Möglichkeit, sich als Beschützer der Nation zu stilisieren.

Die Parteien der Mitte sprachen sich in allen Fällen uneingeschränkt für eine Integration ihrer Länder in die EU aus. Dies entspricht weitgehend der liberalen

Weltanschauung in den Bereichen Gesellschaft, Soziales und Wirtschaft ihrer mehrheitlich städtischen, mittelständischen und akademischen Wählerschaft. In Tschechien und Ungarn war es sogar das Thema der Beitrittsvorbereitungen, der ein mitentscheidender Grund war, warum die liberalen Parteien eine lagerübergreifende Koalition mit der Linken eingegangen sind. Das bedeutete für Tschechien eine um so einschneidendere Veränderung der politischen Landschaft, als daß der programmatisch natürliche Koalitionspartner der dortigen politischen Mitte lange Jahre die konservative ODS gewesen war und der strategische Schwerpunkt des Parteiensystems sich seit dieser Richtungsentscheidung nunmehr in der linken Mitte befindet.

6.3 Entscheidungspfade der institutionellen Entwicklung

Änderungen im institutionellen Gefüge gehen immer eine Kette von politischen Entscheidungen voraus, die auf verschiedenen innenpolitischen Ebenen („Veto-Arena“) getroffen wurden oder im Falle eines gescheiterten Änderungsversuchs verhindert worden sind. Wie in Kapitel 1.3.1 näher erläutert, werden Akteure als Veto-Mächte („Veto-Player“) bezeichnet, wenn sie ausreichend politische Macht besitzen, um in die Entscheidungsfindung ausschlaggebend eingreifen zu können. Die Betrachtung der Veto-Player in Polen, Tschechien und Ungarn erfolgt unter zwei Aspekten: ob sie in den Pfad der Entscheidungsfindung involviert waren, aufgrund dessen institutioneller Wandel ermöglicht oder verhindert wurde, und ob sie die Möglichkeit einer Intervention besaßen, jedoch nicht einzugreifen brauchten oder wollten. Denn schon die Möglichkeit, einen Veto-Punkt erfolgreich für die eigenen Interessen nutzen zu können, reicht in bestimmten Fällen aus, daß Themen gar nicht erst auf die politische Agenda gelangen, da deren Erfolgsaussichten als zu gering angesehen werden. Also geht es nicht nur um die Frage einer aktiven Beteiligung, sondern auch um die vorhandene Fähigkeit von Akteuren, den Pfad der Entscheidungsfindung zu beeinflussen.

Alle untersuchten Länder haben die Tatsache gemein, daß während keiner bisherigen Legislaturperiode illoyale Akteure in die Position einer Veto-Macht gelangen konnten (siehe Tabelle 17). Somit können zumindest undemokratische Kräfte als ein aktiver Faktor eines institutionellen Wandels ausgeschlossen werden. Das bedeutet aber nicht, daß sie irrelevant waren. Durch ihre Präsenz in den Parlamenten und den von ihnen erzeugten öffentlichen Druck haben sie zum Teil dazu beigetragen, daß andere Parteien zu Veto-Playern werden konnten: Weil z. B. rechnerisch nur eine Mehrparteienregierung zustande kommen konnte, oder weil Parteien des selben

politischen Lagers ihrerseits versuchten, mit Populismus Wählerstimmen zurückzugewinnen und daher gewillt waren, Veto-Punkte überhaupt erst zu gebrauchen.

Tabelle 17: Aktive und passive Veto-Player

	Polen		Tschechien		Ungarn	
<i>Veto-Arena</i>	<i>Veto-Player</i>	<i>Dauer</i>	<i>Veto-Player</i>	<i>Dauer</i>	<i>Veto-Player</i>	<i>Dauer</i>
Exekutive	Wałęsa	1990-1995	-	1993-1998	(Göncz)	1990-1994
	Kwaśniewski	1995-2000	(Havel)	1998-2003	-	1994-1998
	-	2000-2003	-	2003	-	1998-2002
Regierung	PSL	1993-1997	-	1993-1996	FKgP	1990-1994
	UW, ZChN	1997-2001	-	1996-1998	-	1994-1998
	PSL	2001-2003	-	1998-2002	FKgP	1998-2002
	-	-	-	2002-2003	-	2002-2003
Parlament	-	1993-1997	-	1993-1996	SZDSZ	1990-1994
	UW	1997-2001	ODS, ČSSD	1996-1998	-	1994-1998
	PSL	2001-2003	ODS	1998-2002	-	1998-2002
	-	-	-	2002-2003	-	2002-2003
Senat	-	1993-1997	-	1996-1998	nicht vorhanden	
	-	1997-2001	-	1998-2000		
	-	2001-2003	Koalition	2000-2002		
	-	-	-	2002-2003		
Öffentlichkeit	-	1993-1997	-	1993-1996	-	1990-1994
	-	1997-2001	-	1996-1998	(FIDESZ)	1994-1998
	-	2001-2003	-	1998-2002	-	1998-2002
	-	-	-	2002-2003	(FIDESZ)	2002-2003

„Exekutive“ bezeichnet in diesem Fall die Ebene, auf der das Staatsoberhaupt angesiedelt ist, also die präsidentiale Exekutive. Senat bezeichnet die zweite Parlamentskammer. In Klammern gesetzte Akteure besaßen nicht die Macht eines effektiven Vetos, versuchten jedoch über das Verfassungsgericht oder die Mobilisierung der Öffentlichkeit, einen Veto-Punkt zu schaffen.

Als einziger semi-loyaler Akteur schaffte es die FKgP in Ungarn, ein möglicher Veto-Player zu werden, konnte jedoch diese Macht aufgrund der geschickten innerkoalitionären Politik von Ministerpräsident Orbán nie ausspielen. Die FKgP büßte spätestens durch ihren Zerfall zwei Jahre nach Regierungsantritt jegliche Gestaltungsmöglichkeit ein. Das gleiche Szenario hatte sich schon in der ersten Legislaturperiode 1990-1994 abgespielt, damals war sie vom MDF ins politische Abseits manövriert worden. Die FIDESZ suchte während ihrer Zeit in der Opposition (1994-1998 und 2002-Gegenwart) nach Veto-Möglichkeiten in Form von Volksreferenden. Staatspräsident Árpád Göncz legte mehrmals sein in der Verfassung verankertes, konstitutionelles Veto gegen die Antall-Regierung (1990-1994) ein, mit dem er die Überprüfung von Gesetzen durch das Verfassungsgericht einleitete. In beiden Fällen waren dies jedoch keine wirklichen Veto-Positionen, da die Entscheidung nicht von ihnen selbst gefällt wurde, sondern vom Verfassungsgericht bzw. im Falle von Referenden von der Bevölkerung. Einzig der SZDSZ und die FKgP besaßen echte Veto-Macht – ersterer wegen der benötigten Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsänderung 1991, und die Kleinlandwirtpartei als Teil der

Regierungskoalition mit stark klientelbezogenen EU-Interessen, die drohten die Beitrittsverhandlungen zu belasten.

In Tschechien verhielt es sich mit den Möglichkeiten des Staatspräsidenten ähnlich. Václav Havel hatte zwar im Jahre 2000 erfolgreich das Verfassungsgericht angerufen, aber er war wie Göncz mit keinen unüberwindbaren Exekutivbefugnissen ausgestattet. Während der Übergangs-Minderheitenregierung von Josef Tošovský im Jahre 1998 waren sowohl die ČSSD- als auch die ODS-Fraktionen im Parlament imstande und willens, jegliche tiefgehende Veränderung zu blockieren. Nach der Regierungsübernahme der ČSSD behielt die ODS diese Möglichkeit aufgrund der fehlenden Parlamentsmehrheit der Sozialdemokraten (1998-2002), war aber ihrerseits durch die Stimmen der liberalen „Koalition“ (2000-2002) im Senat von der Möglichkeit einer Verfassungsänderung ausgeschlossen.

Polen hatte hingegen die meisten und politisch einflußreichsten Veto-Player aller drei Länder. Aufgrund der Gewaltenteilung zwischen Präsident und Regierung verfügten Lech Wałęsa und Aleksander Kwaśniewski (vor wie auch nach der Verfassungsreform von 1997) eine Machtfülle, die es bei knappen Parlamentsmehrheiten unmöglich machte, gegen ihren Willen zu regieren. Die anderen Veto-Player gingen vornehmlich aus den politischen Unvereinbarkeiten der jeweiligen Regierungskoalitionen hervor. Die UW und die PSL hatten während der Zeit ihrer Regierungsbeteiligungen (UW: 1997-2000 und PSL: 1993-1997/2001-2003) mit ihren Koalitionspartnern widersprechende programmatische Ziele, insbesondere in der EU-Politik (die UW als Pro-Europäer, die PSL als Euroskeptiker). Beide verließen nach Konflikten die jeweilige Regierung, nutzen ihre Veto-Macht aber weiterhin als Mehrheitsbeschaffer im Parlament (UW: 2000-2001 und PSL: 2003-Gegenwart). Abschließend kann auch die ZChN als Veto-Player betrachtet werden. Als national-katholischer Flügel der Regierungspartei AWS (1997-2001) hat sie sich vehement um Einfluß auf die EU-Politik bemüht und mußte durch administrative Arrangements eingebunden werden, denn ihre Abgeordneten wurden für die Parlamentsmehrheit benötigt.

Die im folgenden dargelegten Entscheidungspfade, die eine institutionelle Veränderung zum Ziel hatten (siehe Tabelle 18) und welche sich im Sinne der Erläuterungen der Abschnitte 1.1 und 1.3 als Wandel der funktionalen Rahmenbedingungen zur Ausübung von Macht in einem politischen System qualifizieren, können in drei allgemeine Fälle eingeteilt werden: a) institutioneller Wandel als Korrektur von (institutionellen) Defekten, b) als Versuch der Ausweitung eigener politischer Macht, und c) als eine wegen des EU-Beitrittsprozesses erforderliche

oder notwendige Anpassung. Nicht immer ist eine klare Trennung möglich, da häufig eine Vermischung der Maßnahmen allgemein notwendiger Reformen mit parteipolitischen Interessen stattfindet und dies sogar von den Akteuren erwünscht ist.

Tabelle 18: Übersicht der institutionellen Veränderungen

Polen		
<i>Jahr</i>	<i>Art</i>	<i>Ausgang</i>
1993	parlamentarische Sperrklausel	erfolgreich
1997	Verfassungsänderung	erfolgreich
1998	Reform der Verwaltungsebenen	erfolgreich
2000	parlamentarischer Europaausschuß	erfolgreich
Tschechien		
<i>Jahr</i>	<i>Art</i>	<i>Ausgang</i>
1995	Einsetzung des Senats	erfolgreich
1995	neue parlamentarische Geschäftsordnung	erfolgreich
1998-2000	„Oppositionsabkommen“	erfolgreich
1999	neue parlamentarische Geschäftsordnung	erfolgreich
1999	Gesetze per Verordnung	erfolglos
2000	neues Wahlgesetz	erfolglos
2000	additive parlamentarische Sperrklausel	erfolgreich
Ungarn		
<i>Jahr</i>	<i>Art</i>	<i>Ausgang</i>
1990	Verfassungsänderung	erfolgreich
1993	additive parlamentarische Sperrklausel	erfolgreich
1994	mehr Kontrollrechte für Opposition, Änderung des Kommunalwahlrechts	erfolgreich
1996	Verfassungsänderung	erfolglos
1998	Referendumsgesetz	erfolgreich
1998	neue parlamentarische Geschäftsordnung	erfolgreich
2002	parlamentarische Geschäftsordnung rückgängig	erfolgreich

In Polen wurde eine Sperrklausel für die Parlamentswahlen eingeführt (1993), mit einer neuen Verfassung die alte, „Kleine Verfassung“ von 1992 abgelöst (1997), die Neuorganisation der nationalen Verwaltungseinheiten auf mittlerer Ebene vollzogen (1998) und ein parlamentarischer Europaausschuß eingesetzt (2000). Die Einführung einer Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug in das Parlament war eine der wenigen fraktionsübergreifenden Entscheidungen des Sejms zwischen 1991-1993. Die parlamentarische Zersplitterung war so groß, daß die meisten Parteien eine Stärkung ihrer Parlamentspräsenz erhofften, wenn die ganzen Splittergruppierungen an der zukünftigen Sperrklausel scheitern würden (vor 1993 wurden 59 der 460 Parlamentssitze von 19 Gruppierungen gehalten, der Rest verteilte sich auf neun größere Parteien).⁵¹¹ Der Einfluß des Präsidenten auf die Exekutive, die Fragmentierung des Parlaments und die Möglichkeit eines nichtkonstruktiven Mißtrauensvotums hatten das Land in einen unregierbaren Zustand versetzt. Alle beteiligten Akteure erhofften sich

⁵¹¹ Das Wahlgesetz wurde noch einmal im April 2001 geändert, dies hatte jedoch keine drastischen Auswirkungen wie die vom April 1993. Vgl. Ziemer 2002: 200, 212-213.

durch das neue Wahlgesetz eine Verbesserung ihrer Position in der nächsten Legislaturperiode.

Die Sperrklausel ebnete den Weg für die nächste institutionelle Veränderung. Da sich das Wahlverhalten der Bevölkerung noch nicht der neuen Regelung angepaßt hatte und weiterhin viele Kleinstparteien gewählt wurden, die dann an der Sperrklausel scheiterten, verfielen 40% aller abgegebenen Stimmen und verhalfen der linken SLD-UP-PSL-Koalition zu einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit, mit der sie auch das präsidiale Veto aufheben konnten. Trotzdem schaffte Präsident Wałęsa, der einerseits die Post-Kommunisten von der Macht vertreiben wollte, andererseits eine Entwicklung zu einem rein präsidentiellen Regierungssystem verfolgte, die Regierungsarbeit zu lähmen. Erst mit dem Sieg Kwaśniewskis über Wałęsa im November 1995 eröffnete sich für die Dauer der folgenden 21 Monate ein „Gelegenheitsfenster“, um den Dauerkonflikt auf institutioneller Ebene zu beenden – Präsident und Regierungspartei gehörten dem selben politischen Lager an; gleichzeitig waren die Stimmen der Opposition für eine Verfassungsreform nicht erforderlich.

Die Interessen der einzelnen Veto-Player waren deutlich: Die PSL blockierte zwar jegliche Agrarreform und opponierte gegenüber der eigenen Koalition, befürwortete aber eine neue Verfassung, die die Regierung stärkte, da sie sich selbst in der Rolle eines zukünftigen Mehrheitsbeschaffers für beide politische Lager wähnte. Präsident Kwaśniewski war sich der Notwendigkeit einer Neuordnung zwischen den beiden Exekutiven bewußt. Er willigte der weitgehenden Beschränkung der Machtfülle seines Amtes aber auch erst auf Druck der eigenen Partei zu. Ihm war es letztendlich wichtiger, der post-kommunistischen Sozialdemokratie Polens durch eine erfolgreiche Entflechtung der Machtverhältnisse zu gesellschaftlicher Legitimation zu verhelfen. Die konservative, inzwischen zu großen Teilen außerparlamentarische Opposition war trotz vieler Zugeständnisse beim Inhalt und Entscheidungsprozeß der neuen Verfassung dagegen, konnte jedoch bei der Volksbefragung ihre ablehnende Position nicht durchbringen.

Die seit längerer Zeit geplante Gebiets- und Verwaltungsreform sollte eine Dezentralisierung und Neuorganisation der Verwaltungsebenen zur Folge haben. Die von der AWS-UW-Regierung betriebene Zusammenlegung der Wojewodschaften von 49 auf 12 und die Einrichtung von Powiaty (Kreise) als neuer Ebene zwischen den Wojewodschaften und Gemeinden hatte mehrere Ziele: wirtschaftliche Impulse schaffen, die Absorptionsfähigkeit von EU-Fördergeldern erhöhen und die Ablösung der ehemaligen Nomenklatura, die noch stark in den lokalen- und regionalen

Verwaltungsstrukturen vorhanden war. Aufgrund der Uneinigkeit innerhalb der AWS-Fraktion konnte Kwaśniewski die Reform nach seinen Vorstellungen beeinflussen (16 statt 12 Wojewodschaften) und der Regierung eine Niederlage beibringen.

Während der selben Legislaturperiode verstärkten die UW und der national-katholische Flügel – einschließlich der ZChN – der AWS gleichermaßen ihre Veto-Positionen, da die anfängliche Parlamentsmehrheit sich mit fortschreitender Dauer stark verringerte. Hatte die UW Anfangs noch einen prägenden Einfluß auf die gesamte Regierungsarbeit und EU-Politik, wurden später ihre Finanz- und Wirtschaftsgesetzesvorhaben Opfer der fehlenden Fraktionsdisziplin und insbesondere der Blockade durch Teile der AWS. Als Konsequenz verließ die UW im Juni 2000 die Regierung und einen Monat später wurde der Parlamentsausschuß für europäisches Recht unter dem Vorsitz des ehemaligen UW-Außenministers Bronisław Geremek eingerichtet. Damit war Ministerpräsident Jerzy Buzek gegen ein Mißtrauensvotum abgesichert. Er führte die Zusammenarbeit mit der UW im Bereich der Europapolitik faktisch weiter, jedoch ohne den andauernden koalitionsinternen Streit der letzten Monate. Die UW hingegen behielt ihren Einfluß auf die europabezogene Gesetzgebung.

Die Ereignisse in Polen verdeutlichen, daß die dortige Regierungspolitik bis zur Verfassungsreform von 1997 hauptsächlich damit beschäftigt war, die jeweilige Koalition im Amt zu halten und gegen die strukturell bedingten Probleme anzukämpfen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß jeglicher institutioneller Wandel die Korrektur der Defekte zum Ziel hatte, die aus dem verhandelten Regimewechsel hervorgegangen waren. Insbesondere die politischen Grabenkämpfe, die mit allen politischen Mitteln geführt worden sind, ließen keinen Spielraum für andere Prioritäten außer dem Erhalt der regelmäßig erodierenden Regierungsmacht. Auch nach der Verabschiedung der Verfassung zog sich dieses Motiv durch die Politikgestaltung, da die bis dahin verschleppten Reformen nachzuholen waren und die negativen Folgen des weiterhin unversöhnlichen politischen Wettstreits auf den laufenden EU-Beitrittsprozeß abgeschwächt werden mußten.

In Tschechien hingegen war es weniger das Problem der Defekte, das den institutionellen Wandel antrieb, sondern die Absicht einzelner Akteure, die ihnen zustehende politische Macht zu erweitern. Hierbei ist insbesondere Václav Klaus zu nennen, der langfristig ein politisches System mit zwei konkurrierenden Parteien, einem Mehrheitswahlrecht und angelsächsischer *the winner takes all* Mentalität anstrebte, in dem seine ODS das konservativ-bürgerliche Lager darstellen sollte. So kann nur die Einsetzung des Senats (1995) im weitesten Sinne als Beseitigung der Folgen des

Regimewechsels betrachtet werden. Die beiden veränderten parlamentarischen Geschäftsordnungen (1995 und 1999), das Oppositionsabkommen (1998-2000), die Einführung der additiven Sperrklausel (2000) und die beiden fehlgeschlagenen Initiativen bezüglich eines neuen Wahlgesetzes und der Möglichkeit, EU-beitrittsbezogene Gesetze per Verordnung zu erlassen, sind im Lichte der Machtakкумуляtion zu sehen. Das parteipolitische Kalkül war in der tschechischen Politik stets ein zentrales Element des institutionellen Umbaus.

Das Fehlen des in der Verfassung festgeschriebenen Senats war in erster Linie keine Konsequenz aus dem Regimewechsel gewesen, sondern aus der überaus schnellen Entscheidung, die Tschechoslowakei in zwei Staaten aufzuteilen und dessen anschließende Durchführung im Jahre 1992. Das institutionelle Defizit einer fehlenden zweiten Kammer hätte sich erst in einer nationalen Krise oder einer überwältigenden Parlamentsmehrheit einer Regierung gezeigt. Daher setzte Staatspräsident Havel sich vehement für die Einsetzung dieser Institution ein, von der er sich eine domestizierende Wirkung in Phasen extremer Politik erhoffte. Dahingegen waren die Regierungsparteien ODS, KDU-ČSL und ODA gegen die Abgabe der Macht, die das Parlament provisorisch vom Senat bis zu dessen Einsetzung übernommen hatte. Später waren auch die ČSSD, die LSU und die SPR-RSČ gegen eine zweite Parlamentskammer, aber aus Furcht weiter in die Defensive zu gelangen, zumal sie bei den Parlamentswahlen nur knapp die Fünf-Prozent-Hürde übersprungen hatten und die Senatswahlen nach Mehrheitswahlrecht stattfinden sollten.

Obwohl die erforderliche Zweidrittelmehrheit für die Abschaffung des Senats theoretisch hätte erreicht werden können, entschied sich Ministerpräsident Klaus nun doch dazu, die Idee eines Senats zu unterstützen. Allerdings nicht aus Gründen der institutionellen *checks and balances*, sondern, um die ODS auch in der zweiten Kammer als dominante Partei zu etablieren. Seine Regierung entschied 1995 über die Größe der Wahlkreise und den Zeitpunkt der Wahl und schaffte es dann auch, die meisten Sitze im Senat zu gewinnen. Auch die Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung 1995 zur Eindämmung der Fragmentierung im Parlament, die Parteiaustritte finanziell bestrafte, Parteiübertritte zu etablierten Parteien aber freistellte, war auf die Stärkung der Regierungsparteien ODS und KDU-ČSL zugeschnitten.

Das 1998 von Václav Klaus initiierte Oppositionsabkommen mit dem ČSSD-Vorsitzenden Miloš Zeman stellte die politische Grundlage dar, auf der später die bis dahin am weitesten gehende Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen vorangetrieben werden sollte. Ministerpräsident Klaus und seine Regierung mußten ein

Jahr nach ihrer Wiederwahl 1996 zurücktreten, weil die Koalitionspartner nicht akzeptieren wollten, daß er aus dem Finanzskandal der ODS im Jahre 1997 und der Wirtschaftskrise im Lande keine Konsequenz zu ziehen beabsichtigte. Neben der ursprünglichen Vorstellung eines Zwei-Parteiensystems, kam nun für Klaus auch eine persönliche Animosität gegenüber der Führung der KDU-ČSL und der aus der ODS abgespaltenen US dazu. Er sah sich in seiner Haltung noch weiter bestätigt, als es aufgrund der überhöhten Forderungen der kleinen Parteien weder dem Wahlsieger der vorgezogenen Wahlen von 1998, der ČSSD, noch dem Oppositionsführer ODS gelang, eine Regierungskoalition zustande zu bringen. Da Klaus in seinen politischen Überzeugungen nicht weniger dogmatisch war, kam für ihn eine große Koalition nicht in Frage, jedoch ein politisches Abkommen mit der ČSSD. Diese „Oppositionsvereinbarung“ hatte mehrere Ziele: die politische Krise zu entschärfen, ohne daß Neuwahlen stattfinden sollten, Einfluß auf die zukünftige Regierungspolitik nehmen zu können, anstatt die politischen Kosten einer offiziellen großen Koalition zu bezahlen, und eine politische Mehrheit schaffen, die den Umbau des politischen Systems erlauben würde, dem mittelfristig die kleinen Parteien zum Opfer fallen sollten.⁵¹²

Zeman, dessen Machtwille nicht weniger ausgeprägt war als der von Klaus, akzeptierte die vierjährige Vereinbarung, die im Kern die gegenseitige Kontrolle von Parlament und Regierung aufhob (beide Parteien verzichteten freiwillig auf die Möglichkeit des Mißtrauensantrags als auch der Vertrauensfrage) und darüber hinaus politische Abkommen mit dritten Parteien verbot. Nachdem das Verfassungsgericht das Oppositionsabkommen als nicht verfassungswidrig eingestuft hatte, blieb den anderen Akteuren keine Möglichkeit mehr, diese Art der Zusammenarbeit zu verhindern. Bei der nächsten Anrufung des Verfassungsgerichtes im Jahre 2000 hatte Staatspräsident Havel jedoch mehr Erfolg. Die ČSSD und die ODS ein hatten ein neues Wahlgesetz beschlossen, welches auf Basis neuer Zusatzverträge zur Oppositionsvereinbarung formuliert war. Der Weg einer Verfassungsänderung war den beiden Parteien durch die Stimmen der „Koalition“ im Senat versperrt, deshalb sollte ein einfaches Gesetz die Vorstellungen von Klaus umsetzen. Das Verfassungsgericht erklärte die angestrebte Veränderung von Anzahl und Größe der Wahlkreise sowie des Auszählverfahrens, die in ihrer Summe den beiden großen Parteien zugute kommen würden, als nicht mit der Verfassung vereinbar, da es den Grundsatz der proportionalen Repräsentation verletzte.

⁵¹² Für den Inhalt des Oppositionsabkommens und der Zusatzverträge siehe Fußnoten 366 und 371.

Das verfassungskonforme Nachfolgesetz des selben Jahres enthielt dann nur noch die Einführung der additiven Sperrklausel für Wahlbündnisse – eine direkte Maßnahme gegen die Vierparteienallianz „Koalition“.

Die einzigen Fälle von institutionellem Wandel im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses waren Maßnahmen, die die bis dahin vernachlässigten Beitrittsvorbereitungen beschleunigen sollten. Der Vorschlag der ČSSD im Mai 1999, die Verfassung dahingehend zu ändern, daß beitriffsbezogene Gesetze per Verordnung – also ohne Parlamentsmehrheit – erlassen werden können, ist jedoch eher ein Beispiel für Politfolklore. Dies stellte nicht den Versuch dar, aus der Position der Minderheitsregierung heraus gestalterisch die politische Initiative wiederzuerlangen, sondern war eine Strategie, die öffentliche Schuldzuweisung, die spätestens mit dem kritischen Bericht der EU-Kommission im Oktober 1999 einsetzen würde, schon vorher abzuschwächen. Dementsprechend fand diese Gesetzesvorlage, mit der der parlamentarische Gesetzgebungsprozeß eingespart werden sollte, keine Mehrheit. Später einigten sich dann die ČSSD und ODS auf ein beschleunigtes Parlamentsverfahren in EU-Angelegenheiten, um die Versäumnisse nachholen zu können, die durch den von ihnen mitverschuldeten politischen Stillstand nach 1997 entstanden waren.

Abschließend zeigt sich, daß Václav Klaus als ein maßgeblicher Protagonist in allen Versuchen der institutionellen Veränderung beteiligt war und diese häufig mit konfliktreichen Strategien politisch erzwingen wollte. Letztendlich war die politische Stagnation, die er mit seinen institutionellen Zielvorstellungen aufzulösen gedachte, hauptsächlich ein Produkt seiner eigenen kompromißlosen, dogmatischen Machtpolitik und nicht auf vermeintliche Schwächen des politischen Systems zurückzuführen. Mit dem sinkenden öffentlichen Ansehen von Staatspräsident Václav Havel ging indes ein starkes moralisches Korrektiv der tschechischen Politik verloren und kehrte sich mit Klaus als seinen Nachfolger im Jahre 2003 noch ins Gegenteil um. Die Parteien der Mitte waren zwischenzeitlich die einzige wirkliche Veto-Macht, um den institutionellen Wandel zu blockieren, obwohl sie zum Entstehen der Oppositionsvereinbarung ihren Teil beigetragen hatten.

In Ungarn existierten zwar institutionelle Defekte, sie wurden jedoch alle zügig und konfliktfrei parlamentsübergreifend beseitigt, bevor sie das Regieren in einer zunehmend polarisierten politischen Umgebung gefährden konnten. So fanden in den ersten vier Jahre nach dem Regimewechsel eine Verfassungsänderung, mit der die Exekutive und Legislative klarer getrennt und gleichzeitig jeweils gestärkt wurden

(1990) und die Erhöhung der parlamentarischen Sperrklausel (1993) statt. In der zweiten Legislaturperiode wurde mit der Erweiterung der Kontrollrechte für die Opposition, der Veränderung des Kommunalwahlrechts (beide 1994) und dem zusätzlichen Gesetz über Referenden (1998) eine weitere Straffung der Politikabläufe erzielt. Das Scheitern der zweiten Verfassungsreform (1997), für die es auch keinen zwingenden Grund gegeben hatte, fiel in die selbe Zeit. Mit der anschließenden Veränderung der parlamentarischen Geschäftsordnung (1998) durch FIDESZ und dessen Rücknahme (2002) durch die MSZP-Nachfolgeregierung entwickelte sich der institutionelle Wandel hin zur reinen Verwirklichung machttaktischer Absichten.

Anders als in Polen, wo die Einschränkung der Exekutivmacht der Regierung von Präsident Wałęsa weiter vorangetrieben wurde, gab es in Ungarn keinen Akteur, der die Macht und zugleich die Absicht hatte, die aus dem verhandelten Regimeübergang resultierenden Defekte für seine Zwecke zu instrumentalisieren. Dem oppositionellen SZDSZ wäre es möglich gewesen, aufgrund der großen Anzahl von sogenannten Zweidrittelgesetzen, die Regierungsarbeit zu blockieren, zog jedoch eine Übereinkunft mit Ministerpräsident József Antall vor. Die MSZP hielt an der Direktwahl des Staatspräsidenten fest, besaß aber keine Sperrminorität im Parlament, mit der sie eine Verfassungsänderung hätte verhindern können. Trotz starker weltanschaulicher Differenzen hatten der SZDSZ und die MDF-KDNP-FKgP-Regierung ähnliche Interessen in Bezug auf die institutionelle Neugestaltung und einigten sich drei Wochen nach der Wahl im April 1990 auf eine Verfassungsänderung: Die Direktwahl des Präsidenten wurde in eine Wahl durch das Parlament verwandelt, um die mögliche Wahl eines populären MSZP-Kandidaten zu verhindern. Die Regierungsfähigkeit wurde mit der Reduzierung der Zweidrittelgesetze und der Streichung des Mißtrauensvotums gegenüber einzelnen Ministern gestärkt. Neben der Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums verständigte man sich als weitere Gegenleistung auf den SZDSZ-Kandidaten Árpád Göncz als nächsten Staatspräsidenten. Hinter der Einigung stand auch eine taktische Überlegung des SZDSZ, denn mit nur 3,3% weniger Stimmen als das MDF (21,4% gegenüber 24,7%) konnten die Liberalen hoffen, das MDF in den nächsten Parlamentswahlen als Regierungspartei abzulösen. Darüber hinaus teilten beide Parteien die Furcht, die post-kommunistische MSZP könne eines Tages eine Veto-Position im Parlament erlangen, falls sie ein Drittel der dortigen Sitze gewinnen sollte.

Die Erhöhung der parlamentarischen Sperrklausel von vier auf fünf Prozent, die zusätzlich additiv für Wahlbündnisse gilt, war eine Reaktion auf die Zersplitterung der

Parlamentsfraktionen im Laufe der Legislaturperiode. Somit machte Ungarn eine für mittelosteuropäische Transformationsstaaten typische Entwicklung durch, bei der Flügelkämpfe die neugegründeten Parteien zu zerreißen drohten. Mit der Abspaltung der MIÉP vom MDF, der Zerfall der FKgP, den vielen fraktionslosen Abgeordneten und dem Tod Antalls war ein Punkt in der ungarischen Politik erreicht, an dem die anstehende Wahl als reinigender Prozeß betrachtet wurde. Die neue Regelung für die Sperrklausel sollte dies noch weiter unterstützen, obwohl die vielen unabhängigen Abgeordneten nicht durch Wahlen ins Parlament eingezogen waren, sondern über Parteiaustritte. So betrachtet war die Erhöhung der Sperrklausel in ihrer Auswirkung eher eine Maßnahme gegen die Gefahr einer Verstetigung der neu entstanden Splittergruppen.

Wie in Polen wurde auch in Ungarn die Rückkehr der post-kommunistischen Linken an die Regierung von einer verfassungsändernden Parlamentsmehrheit begleitet. Nicht die Anzahl der wegen der Sperrklausel verschenkten Stimmen war der Grund, sondern die Verzerrung durch das gemischte Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. Die MSZP konnte daher mit nur 33,1% alleine die absolute Mehrheit im Parlament erlangen und gelangte durch die Koalition mit dem SZDSZ, die als Versuch der politischen Normalisierung zu verstehen ist, mit zusammen 52,8% der Stimmen auf eine Zweidrittelmehrheit während der zweiten Legislaturperiode (1994-1998). Somit war der SZDSZ der einzige Veto-Player in dieser Zeit – und das aber auch nur hinsichtlich Verfassungsänderungen. Aufgrund des doppelten Legitimationsproblems (überproportionale Mehrheit und Nachfolger der kommunistischen Partei) hatte Ministerpräsident Gyula Horn jedoch nicht die Absicht, seine Gestaltungsmacht rücksichtslos auszunutzen, auch wenn er bewies, daß er seine Vorstellungen gegen den Widerstand der Opposition durchzusetzen gedachte. Die Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung (1994) fand zwar in Übereinkunft mit der Opposition statt, die Änderung des Kommunalwahlrechts im selben Jahr wurde dann aber alleine von der Regierung beschlossen. Die neue Geschäftsordnung stärkte durch erweiterte Kontrollrechte die Opposition, gleichfalls unterstützte das Kommunalwahlrecht die Regierungsparteien.

Die von der MSZP angestrebte Verfassungsänderung war – wie bereits erwähnt – für die Funktionalität des politischen Systems nicht erforderlich und stellte eher ein politisches Signal dar, durch die Einbindung der Opposition zu zeigen, daß die Post-Kommunisten trotz ihrer politischen (All-)Macht keine Systemrückkehr zum Sozialismus anstreben. Die MSZP gab den Oppositionsparteien durch besondere

Modalitäten eine Veto-Möglichkeit in der Frage der Verfassungsänderung, verhinderte aber letztendlich den gefundenen Verfassungskompromiß selbst. Die MSZP war sich ihrerseits in bestimmten Fragen uneinig, wieder andere Punkte hatte sie im Allparteien-Verfassungsgremium nicht durchbringen können. Danach verschwand das Thema einer Verfassungsänderung von der politischen Agenda.

Das gegen Ende der MSZP-Regierung im Februar 1998 beschlossene Gesetz bezüglich des verfassungsgemäßen Umgangs mit Referenden, war Folge der Auseinandersetzung mit dem FIDESZ um das NATO-Beitrittsreferendum im vorangegangenen Jahr gewesen (siehe Abschnitt 4.3.2, Seite 188). Die Verknüpfung des NATO-Beitritts mit der Frage über ein Verbot von Landverkauf an Ausländer durch FIDESZ, zeigte die Absicht Victor Orbáns, im Windschatten einer notwendigen Volksbefragung, den außenpolitischen Spielraum der Regierung einzuengen und ihr innenpolitisch eine Niederlage zuzufügen. Der anschließende Konflikt um Anzahl, Verbindlichkeit und Reihenfolge der von beiden Seiten eingebrachten NATO-Referenden rückte die Sachfrage des NATO-Beitritts erst recht in den Hintergrund. Das neue Gesetz verlangt von Referenden, daß sie im Einklang mit internationalen Verpflichtungen des Landes stehen. Das hielt aber den FIDESZ nicht davon ab, 2003 – als erneute Oppositionspartei – für die Unterstützung der Verfassungsänderung, die für einen EU-Beitritt notwendig war, wieder ein Landerwerbsreferendum zu fordern. Nur die Androhung von Neuwahlen und der damit für FIDESZ verbundene Popularitätsverlust ließ Orbán einlenken.

Daß Orbán alles gesetzlich Mögliche unternehmen würde, um den politischen Konkurrenten zu bekämpfen, hatte sich schon während der Regierungsjahre des FIDESZ von 1998 bis 2002 gezeigt. Ende 1998 wurde die parlamentarische Arbeit durch ein Gesetz, welches die Zeiten der Plenarsitzungen neu regelte, ausgehöhlt. Dies paßte ins Bild des Umgangs, den FIDESZ mit dem politischen „Feind“ an den Tag legte. Das konfrontative Verständnis von Politik, nach dem die Regierung alles zu entscheiden habe und die Opposition nichts, basierte aber im Gegensatz zu Václav Klaus nicht auf einer Affinität zum Westminster-System, sondern auf der Überzeugung, Staat, Nation und Gesellschaft vor der sozialistischen MSZP schützen zu müssen. Nachdem die MSZP 2002 die Wahl für sich entscheiden konnte, erfüllte sie ihr Wahlversprechen und machte die Veränderung der Geschäftsordnung wieder rückgängig – schon deshalb, um sich im Politikstil von FIDESZ zu unterscheiden.

Die Entwicklung des institutionellen Wandels in Ungarn ist im Vergleich zu Polen und Tschechien am gradlinigsten verlaufen. Die institutionellen Defekte wurden durch

die Kompromißfähigkeit der Veto-Player und den ausreichenden Mehrheiten in den entscheidenden Momenten behoben, bevor sie zu einem Gegenstand politischen Wettbewerbs werden konnten. Stabile Koalitionen, dominante Ministerpräsidenten und eine ausgeprägte „Kanzlerdemokratie“ verschafften den Regierungen ausreichend Gestaltungsmacht, so daß die Akteure keine größeren institutionellen Veränderungen verfolgt haben. Dementsprechend war auch kein institutioneller Wandel nötig, um etwa – wie in Polen oder Tschechien – die Vernachlässigung bei den bis dahin unternommenen Beitrittsbemühungen zu kompensieren. Die Regierungen in Ungarn mußten sich nicht um unsichere Parlamentsmehrheiten oder institutionelle Dauerkonflikte kümmern, sondern konnten eine stete Sachpolitik verfolgen, ohne von politischen Krisen in ihrem Gestaltungsspielraum eingeschränkt zu werden. Die strategisch motivierte Selbstbeschränkung der ersten MSZP-Regierung, trotz einer möglichen „konstitutionellen Diktatur“ nur geringe institutionelle Veränderungen durchzuführen, hat nicht verhindern können, daß ein tiefer gesellschaftlicher Graben zwischen den beiden politischen Blöcken entstanden ist. Der Versuch von FIDESZ, als konservative Opposition die parteipolitischen Eigeninteressen über die Mobilisierung der Gesellschaft (wie z. B. durch deren Polarisierung oder durch das wiederholte Verlangen von Referenden) durchzusetzen, kann als eine Fehlentwicklung für die ungarische Politikgestaltung angesehen werden.

Die beitriffsbezogenen Regierungsinstitutionen von Polen, Tschechien und Ungarn sind, wie in Kapitel 5 bereits angeführt, weder verfassungsrechtlich verankerte Institutionen, noch der demokratischen Funktionalität eines politischen Systems dienende Einheiten, sondern auf Regierungsebene geschaffene administrative Strukturen, um die durch den Beitrittsprozeß entstandenen Aufgaben zu bewältigen. In der vorliegenden Arbeit werden diese Regierungsinstitutionen daher als „Beitrittsstrukturen“ bezeichnet. Sie sind darüber hinaus jedoch auch eine Schnittstelle, an der sich die EU, in Gestalt der Europäischen Kommission, und die nationalen Exekutiven auf Arbeitsebene begegnen. Dabei transportieren die nationalen Akteure das europäische Element in die jeweilige Innenpolitik, so daß hier die Penetration der nationalen durch die europäische Ebene deutlich wird.

Die Erkenntnisse, die über die drei Länder gewonnen wurden, zeigen, daß die Beitrittsstrukturen im allgemeinen fünf Funktionen zu erfüllen hatten, die ihnen im Laufe des Beitrittsprozesses aufeinander aufbauend zugewiesen worden sind: 1. die Verwaltung von Vorteilen (*benefits* im Form von EU-Fördergeldern); 2. die Bereitstellung von Information (über den Beitrittsprozeß durch Schaffung von

Kommunikationskanälen); 3. die Bewältigung der Beitrittsanforderungen (Übernahme des *acquis* und des Weißbuchs); 4. die Ausübung von Kontrolle gegenüber der in der Exekutive befindlichen Veto-Playern; und 5. die Sicherung gesellschaftlichen Einflusses (durch die Aufnahme der europäischen Agenda in bestehende Konfliktlinien). Hierbei zeigt sich, daß es sich bis auf den dritten Punkt – also die übergeordnete Funktion, den Beitritt erfolgreich herbeizuführen – um Aneignung von Ressourcen handelt, die in der Innenpolitik für die eigenen Interessen eingesetzt werden können. Insbesondere in Polen wird der Versuch der jeweiligen Regierung deutlich, durch die Beitrittsstrukturen ihre Europapolitik vor negativen Konsequenzen der Doppel-Exekutive zu schützen und später die euroskeptischen Koalitionspartner einzudämmen. Ebenso wurden in allen drei Ländern die Beitrittsstrukturen als eine weitere Arena für den politischen Wettbewerb genutzt. Neben einer Möglichkeit der innerkoalitionären Profilierung, konnten die Regierungsparteien durch eine gezielte Präsentation ihrer Tätigkeit (oder deren Vortäuschung), die von ihnen besetzten Europapositionen stärker unterstreichen.

Die Gliederung der Beitrittsstrukturen wurde der in dem Land üblichen Regierungsadministration nachempfunden und spiegelte neben der Parteiideologie der Regierung auch den Führungsstil des amtierenden Regierungschefs wieder. Daher fielen Veränderungen an den Beitrittsstrukturen vornehmlich mit dem Wechsel der Exekutive zusammen. So behinderte in Tschechien die Vorstellung eines schlanken Staates von Václav Klaus die Errichtung von Beitrittsstrukturen, und in Ungarn verlief die informelle Machtkonzentration auf den Ministerpräsidenten in Beitrittsfragen parallel zur Ausgestaltung der ungarischen Kanzlerdemokratie. Die anfänglich schleppende Entwicklung der Beitrittsstrukturen läßt sich zum Teil durch den Aspekt der begrenzten Rationalität (siehe Abschnitt 1.2.2) erklären: Da Extrakosten vermieden werden sollten, wurde versucht, die Aufgaben des Beitritts mit existierenden Strukturen zu bewältigen und erst später wurden dem Problem adäquate institutionelle Lösungen geschaffen. Es lag schlicht im Zwang zu einer erfolgreichen Beitrittsvorbereitung begründet, daß die Entwicklung der Beitrittsstrukturen in allen drei Ländern letztendlich zu ähnlichen Arrangements geführt hat (Konzentration beim Regierungschef und seinem persönlichen Stab sowie strukturelle Bündelung und Beaufsichtigung durch das Außenministerium). Als die Beitrittsverhandlungen in eine kritische Phase traten, und die Kandidatenländer positive Ergebnisse bei der Erfüllung der Anforderungen vorweisen mußten, setzten sie eine allgemeine Rationalisierung und effiziente Arbeitsweise in Prozeß und Form der Beitrittsstrukturen durch.

7. Zusammenfassende Interpretation: Konditionalität, Konsolidierung und institutioneller Wandel

Die auf der administrativen Ebene durchaus als erfolgreich zu bewertende Integration von Polen, Tschechien und Ungarn in die EU darf den Blick nicht verschleiern für die Auffälligkeiten, die bei der Untersuchung des Wechselspiels zwischen dem EU-Beitrittsprozeß, einschließlich der damit in Verbindung gebrachten Konditionalität, und dem institutionellen Wandel in den Beitrittsländern zutage getreten sind. Ebenso bedarf der Stand der demokratischen Konsolidierung in diesen Ländern einer Überprüfung, da die im allgemeinen angenommene Schlußfolgerung, eine EU-Mitgliedschaft sei letztendlich auch der Beweis für eine vollzogene Konsolidierung auf allen Ebenen, anzuzweifeln ist.

Daß ein institutioneller Wandel in diesen drei Ländern zwischen ihrer Demokratisierung und ihrem Beitritt zur EU stattgefunden hat, liegt auf der Hand. Aber wie weit hatte die Heranführungsstrategie der EU ihren Anteil daran? Und gab es Fortschritte in der Konsolidierung, die diese Entwicklung unterstützt haben?

Konditionalität ist definiert als „Zwang durch das Versprechen von bestimmten Vorteilen“⁵¹³ und läßt sich im Falle der EU vereinfacht als Verknüpfung der Aufforderung zu Demokratie, Marktwirtschaft und einer „Unionsbefähigung“ in Hinsicht auf Rechte und Pflichten mit der Aussicht auf Mitgliedschaft wiedergeben. In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Aussicht“ wichtig, denn der Umkehrschluß von Konditionalität – wenn dem Zwang nachgegeben wird, also die Bedingungen erfüllt sind, können die Vorteile in Anspruch genommen werden – war bei der sogenannten EU-Konditionalität nicht zutreffend. Denn ein Versprechen auf eine Mitgliedschaft wurde gerade nicht gegeben; die sogenannte EU-Konditionalität bot den möglichen Beitrittsländern also keine Garantien, selbst wenn sie alle Bedingungen erfüllten.

Das Problem des *moving target* (siehe Abschnitt 6.1, Seite 247) während der Verhandlungen von 1998 bis 2003 sowie die ungleich verteilte Verhandlungsmacht zwischen der Union und den Kandidaten, zeigen, daß diese Konditionalität im Grunde genommen kein echte Konditionalität in ihrem ursprünglichen Sinne darstellte. Es existierte keine von vorneherein definierte Zielmarke für die Anwärterstaaten und dem Beitritt lag auch kein Automatismus zugrunde, sondern war letztendlich reine Verhandlungssache. Daher hatte die EU gar keine Absicht oder Motivation, offensiv auf

⁵¹³ Vgl. Schmitter 1995b: 503.

die Einhaltung von demokratischen Institutionen in Polen, Tschechien und Ungarn hinzuarbeiten – jegliche direkte Einmischung oder Einflußnahme hätte im Gegenzug den Druck auf die EU erhöht, den Weg zu einer Mitgliedschaft terminlich und inhaltlich klarer zu konzipieren.

Die Kandidaten stellten sich 1997 somit der Beurteilung durch die Europäische Kommission, und erst nachdem der demokratische Standard im Rahmen der Agenda 2000 bescheinigt war, begannen die fünf Jahre andauernden Verhandlungen, die sich vornehmlich mit technischen Details und Übergangsfristen befaßten.⁵¹⁴ Es wurde also eine bestimmte politische Hürde (demokratische Standards) erstellt, welche die Kandidaten eigenständig überwinden mußten, um zu Beitrittsverhandlungen zugelassen zu werden. Die einzige vorgesehene Sanktionsmöglichkeit der EU, nämlich die Verhandlungen bei einem Rückfall unter diese nicht klar definierte Hürde wieder auszusetzen, wurde von ihr niemals angewandt. Als Instrument für die Ausübung von Einfluß auf institutionelle Arrangements in den Kandidatenländern wäre dies auch nicht präzise genug gewesen. Die Androhung eines Verhandlungsstops hätte vielleicht einen allgemeinen Richtungswechsel beim jeweiligen Beitrittskandidaten erzwungen. Für die Veränderung von Details in institutionellen Strukturen bedarf es aber einer unmittelbaren und regelmäßigen Zusammenarbeit auf nationaler Ebene, und das war in der Heranführungsstrategie der EU für den Bereich der sogenannten „politischen Beitrittskriterien“ nicht vorgesehen.⁵¹⁵ Schon daher ist ein gezielter Einfluß der EU-Konditionalität auf den institutionellen Wandel fraglich.

Hinzu kommt ein zweiter Punkt: Im Falle von Polen, Tschechien und Ungarn konnte eine direkte Beurteilung dieses spezifischen Zusammenhanges nicht stattfinden, da alle vorhandenen institutionellen Defekte in diesen Ländern schon vor der Erstellung der Agenda 2000 selbstständig beseitigt worden sind. Daher ist ein mögliches Einwirken der EU-Verhandlungen auf diesen Bereich spekulativ. Aus den Länderstudien ergibt sich, daß die Beurteilung der vorhandenen demokratischen Standards in den Kandidatenländern, die die Kommission im Juli 1997 veröffentlichte, zeitlich nach dem Abschluß der strukturellen Konsolidierung in Polen (Mai 1997), Tschechien (1995) und Ungarn (1990) stattfand. Dies geschah nicht etwa, weil diese positive Entwicklung von der EU abgewartet wurde, um dann die Beitrittsverhandlungen beginnen zu können,

⁵¹⁴ So spricht z. B. Frank Schimmelfennig in diesem Zusammenhang von einer anfänglichen Phase der politischen Konditionalität, die dann mit Aufnahme der Verhandlungen durch eine Acquis-Konditionalität ersetzt wird. Vgl. Schimmelfennig 2004: 254.

⁵¹⁵ Heather Grabbe bezeichnet diese Strategie als *gate keeping*. Vgl. Grabbe 2001: 1019-1021.

sondern weil sie vorher einfach noch nicht bereit war, aufgrund der Verzögerung der eigenen institutionellen Reformen überhaupt Verhandlungen aufzunehmen.⁵¹⁶

Die Untersuchung aus der Perspektive der Kandidatenländer (siehe Kapitel 4 und 6.3) zeigt, daß die Entwicklung des institutionellen Wandels in diesen drei Ländern während der Korrekturphase von Defekten unter keinem Anpassungsdruck durch die EU stand.⁵¹⁷ Des weiteren läßt sich auch kein Bruch im Verlauf und Absicht von institutionellem Wandel zwischen der passiven (pre-1997) und aktiven (post-1997) Heranführungsstrategie der EU feststellen. Das unterstreicht den Charakter des Beitrittsprozesses als „technokratischer Wettbewerb“ um die Umsetzung des EU-Regelwerks. Demokratische Strukturen sollten letztendlich durch den Beitritt finalisiert werden – der Weg dahin war allerdings eine Sache der Kandidaten, die Festigung demokratischer Strukturen wurde ihnen alleine überlassen. Dabei hätten eine gezielte Aufforderung (seitens der EU) zur Beseitigung demokratischer Defekte oder von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen organisierte Maßnahmen zur Verstetigung der Demokratisierung zumindest in der Frühphase der Konsolidierung, als die idealisierte Vorstellung einer „Rückkehr nach Europa“ in den mittelosteuropäischen Gesellschaften noch existierte, sogar zu positiven Impulsen führen können. Später wären derartige Maßnahmen wahrscheinlich als eine Einmischung in innere Angelegenheiten wahrgenommen und dementsprechend abgelehnt worden – auch weil die dortigen Politiker durch die zögerliche und hauptsächlich die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten schützenden Vorgehensweise der EU ernüchtert wurden.

Eine Verwicklung in den institutionellen Wandel der Kandidatenländer lag allerdings auch nicht im Interesse der Europäischen Union: Dies hätte eine noch höhere Erwartungshaltung zur Folge gehabt und womöglich Forderungen nach faßbaren Zugeständnissen im Beitrittsprozeß und einer Verpflichtung zur unverzüglichen Aufnahme jener Länder nach sich gezogen, an deren demokratischer Konsolidierung die

⁵¹⁶ Die Behauptung, die Europäische Union sei nicht Erweiterungsfähigkeit, da ihre institutionellen Strukturen erst reformiert werden müßten, wurde – und wird – immer wieder von Erweiterungsgegnern als eines der zentralen Argumente gegen die Aufnahme von Neumitgliedern angeführt. So auch im Vorfeld der Osterweiterung. Sogar die zwingenden Umstände der anstehenden Erweiterungsrunde um zehn neue Mitglieder hatten jedoch nicht verhindern können, daß die institutionellen Reformen nur im allerletzten Moment und mit einem unzulänglichen Ergebnis auf dem Nizza Gipfeltreffen im Dezember 2000 vollzogen wurden. Die Wahrheit ist vielmehr, daß die EU offensichtlich den äußeren Druck von Erweiterungen benötigt, um überhaupt Reformen auf den Weg zu bringen.

⁵¹⁷ So geht Thomas Risse davon aus, daß struktureller bzw. institutioneller Wandel als Resonanz auf eine Europäisierung stattfindet, wenn diese einen ausreichenden Anpassungsdruck auf der nationalen Ebene produziert. Vgl. Risse 2000: 12.

EU beteiligt war. Gerade derartige, bindende Zugeständnisse wollte die EU in Hinblick auf die Osterweiterung aber unbedingt vermeiden.

Der Stand der Konsolidierung in Polen, Tschechien und Ungarn muß in ihrer Gesamtheit als weiterhin unvollkommen bezeichnet werden. Die strukturelle Konsolidierung ist in allen drei Ländern erreicht worden. Mit der Beseitigung der institutionellen Defekte bis Mitte der 90er Jahre wurden demokratische Rahmenbedingungen geschaffen, welche die Fähigkeit einzelner politischer Akteure, dem jeweiligen politischen System *ihre* Vorstellung von politischer Ordnung aufzuzwingen, stark einschränken. Die Gefahr von institutionellen Blockaden und der daraus resultierender Erosion des demokratischen Allgemeinverständnisses scheint seitdem gebannt. Die verhaltensbezogene Konsolidierung hat sich dagegen bedenklich entwickelt. Die wenigen integeren Politiker, die in der Dissidentenbewegung verwurzelt waren, sind durch Machtpolitiker des unversöhnlichen Typs ersetzt worden, die zunehmend den Populismus als politisches Instrument entdeckt haben. Die Idee einer Bürgergesellschaft (die in Tschechien am stärksten und in Polen am schwächsten ausgeprägt war) wich langsam einem politischen Denken, welches die Politikgestaltung zunehmend als Kampf um die gesellschaftliche Ausrichtung versteht. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies durch linke Altkader geschieht, die ihre historische Niederlage von 1989 relativieren wollen oder eine konservative Rechte, die entweder Religion, Ethnie oder Patriotismus als übersteigertes ideologisches Mittel zur Identifikation in Stellung bringt. Die Konsequenz daraus ist, daß sich die gesellschaftlichen Konfliktlinien seit den Regimewechseln weiter verstärkt haben – eine Entwicklung, die von bestimmten Akteuren gewollt und herbeigeführt worden ist.

Daher ist es nicht verwunderlich, daß die gesellschaftliche Konsolidierung stagniert. Zwar ist das Bewußtsein, mit der Etablierung der Demokratie die historische Fehlentwicklung des Kommunismus korrigiert zu haben weiterhin in der Mehrheit der Bevölkerungen verankert. Das Interesse an der aktiven Partizipation und der allgemeinen politischen Entwicklung ist jedoch rückläufig und wird von den sozialen Kosten der Transformation und dem selbstbezogenen Verhalten der politischen Eliten noch weiter gefördert. Die Gefahr, daß der Populismus, der zunehmend von demokratischen Akteuren instrumentalisiert wird – und sich daher als eine Form normaler Politikgestaltung etabliert hat – anschließend von semi- und illoyalen Akteuren gegen das politische System gerichtet werden kann, darf nicht unterschätzt werden.

Die Selbstwahrnehmung der polnischen, tschechischen und ungarischen Bevölkerung, ein Teil Europas zu sein wurde mit dem EU-Beitritt endgültig zur Realität. In Zukunft muß sich aber erst beweisen, ob diese europäischen Gesellschaften demokratisiert genug sind, um bewußt Einflüssen entgegentreten zu können, welche die Demokratie unterhöhlen. Hier ist die gefährliche Entwicklung bestimmter demokratischer Akteure zu nennen, die emotional aufgeladene oder „Brot-und-Butter“ Themen mit den vermeintlich negativen Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft oder – wie im Falle von illoyalen Akteuren – sogar der demokratischen Grundordnung verknüpfen. Bislang hat jedoch das in der politischen Kultur aller drei Länder vorhandene Verlangen nach politischer Harmonie eine Dominanz von polarisierender und spaltender Politikgestaltung verhindert.

Obwohl die verhaltensbezogene Konsolidierung in diesen drei Ländern nach Maßstäben für eine gefestigte Demokratie noch nicht vollzogen ist, hatte der Beitrittsprozeß eine signifikante Wirkung auf die nationalen Akteure: Die maßgeblichen Akteure – und die, die es werden wollten – waren gezwungen, sich mit dem Thema des EU-Beitritts auseinanderzusetzen und ihre Meinung darüber in einen Baustein ihrer Argumentation im politischen Wettbewerb zu verwandeln. Dies präsentierte sich in verschiedenen Ausprägungen: die Einbindung der Beitrittsbemühungen in die eigene progressive Reformprogrammatik, Trittbrettfahrerei auf der pro- oder anti-europäischen Position, um eigene Klientelinteressen zu wahren oder Abgrenzung in verschiedenen Abstufungen aus Gründen der Wählerbindung von gesellschaftlichen Kreisen, die den Beitritt als soziale, politische oder religiöse Bedrohung wahrnahmen.

In vielerlei Hinsicht waren die Grenzen der Positionen verschwommen und je nach innenpolitischer Wetterlage auch austauschbar, was die Verwendung des EU-Themas als politisches Instrument unterstreicht. So hatten auch pro-europäische Regierungen kein Problem damit, selbstverschuldete, unpopuläre Maßnahmen dem Beitrittsprozeß anzuhängen. Die überaus EU-gewandte Regierungspolitik der post-kommunistischen Linken, wie auch die patriotisch gefärbte Gegenargumentation der Konservativen, war zu großen Teilen von dem Streben nach politischem Einfluß getrieben. Alle nicht-illoyalen Akteure waren sich der außenpolitischen Alternativlosigkeit einer EU-Mitgliedschaft bewußt. Daher wurde diese „unausweichliche“ Entwicklung für die eigenen Interessen genutzt so gut es möglich war.⁵¹⁸

⁵¹⁸ In diesem Zusammenhang erwähnt Frank Schimmelfennig einen interessanten Aspekt: Durch die Beitrittsverhandlungen sei eine europäisierte Verwaltungselite (oder „Kernexekutive“) entstanden, die während des Beitrittsprozesses Privilegien genoß und sich nach dem Beitritt Hoffnungen auf attraktive Posten in der EU-Administration machen kann. Es ist davon auszugehen, daß sich

In dem Maße wie interessengesteuerter institutioneller Wandel letztendlich ein Ringen um zukünftige politische Macht darstellt, bedeutete der EU-Beitrittsprozeß eine Veränderung in den innenpolitischen Gewinnstrukturen, an die sich die Akteure anpassen mußten, sei es um einen politischen Gewinn zu erzielen oder um dem politischen Gegner diesen streitig zu machen. Im Rückblick scheinen jedoch einige Akteure die Gewinnaussichten falsch eingeschätzt zu haben. Alle drei linken Regierungsparteien (ČSSD, MSZP und SLD), die den von ihnen herbeigeführten EU-Beitritt zu einem langfristigen Vorteil in der Innenpolitik verwandeln wollten, sind kurze Zeit später bei den Europawahlen aufgrund von sozialen und wirtschaftlichen Sachfragen abgestraft worden. Dies führte anschließend zu den – durch die eigene Partei erzwungenen – Rücktritten der Ministerpräsidenten Špidla und Medgyessy (siehe Fußnoten 508 und 509). Die EU-Euphorie der Wähler war in den vielen Jahren der langsamen Annäherung zur EU schon längst den Alltagssorgen gewichen.

In seiner Form als lagerübergreifende Agenda wirkte der Beitrittsprozeß jedoch stabilisierend auf die Regierungen, zumindest wenn es sich ausschließlich um pro-europäische Parteien handelte. Die Beitrittsbemühungen waren nicht nur ein Anknüpfungspunkt für Regierungskoalitionen, die sonst noch weniger programmatische Überschneidungen besessen hätten (z. B. MSZP/SZDSP oder ČSSD/KDU-ČSL/US-DEU), sondern wirkten auch mäßigend und disziplinierend auf den Koalitionszusammenhalt. Politische Krisen, die durch Koalitionsstreitigkeiten zu einem Zerfall der Regierung führen konnten, galt es zu vermeiden, um nicht aus EU-Sicht als regierungsunfähig wahrgenommen zu werden. Bei Koalitionen mit Beteiligung euroskeptischer Klientel- oder Splitterparteien war dies nicht der Fall. Das EU-Thema konnte sogar destabilisierende Kräfte entfalten, da sich mit fortlaufender Regierungspolitik die Diskrepanz zwischen Klientel- oder Partikularinteressen und den Beitrittsrealitäten offenbarten. Innerhalb solcher Regierungskoalitionen wurde deshalb ein strategisches Vorgehen benötigt, um dieses Konfliktpotential zu entschärfen. So war FIDESZ erfolgreich bei der Bändigung der FKgP, die SLD in Polen hingegen scheiterte Anfang 2003 an der PSL als Koalitionspartner. Jedoch ist spätestens mit dem Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns zur EU diese „domestizierende“ Wirkung erloschen.

Auch wenn sich innenpolitischer institutioneller Wandel als weitgehend unabhängig von der EU-Mitgliedschaftsperspektive erwiesen hat, nahm das EU-Thema in den

Mitglieder bzw. Sympathisanten aller noch existierenden ehemaligen Regierungsparteien und jeglicher Generationen in dieser Verwaltungselite befinden. Diese Experten und Beamten waren unabhängig von Parteirhetorik beruflich an einer EU-Mitgliedschaft ihres Landes interessiert. Vgl. Schimmelfennig 2004: 266-267.

strategischen, parteipolitischen Überlegungen der nationalen Akteure eine spürbare Rolle ein, die dann wiederum in ihre mittelfristigen Interessenstrukturen einfloß. So hat zwar der Beitrittsprozeß keine fundamentale Veränderung im Politikstil der Parteien hervorgerufen, mit der eine direkte verhaltensbezogene demokratische Konsolidierung hätte erreicht werden können, aber die Heranführung zur EU hat zumindest die Politikgestaltung durch die (unscharf formulierte) Unterscheidung zwischen akzeptablen und nicht akzeptablen politischen Entwicklungsszenarien im Rahmen eines bereits existierenden, hinreichenden Demokratiestandards gehalten. Somit hätte die Heranführungsstrategie der EU aber weder in den sogenannten Vorreiterstaaten (*front runners*) Mittelosteuropas, deren Demokratisierung schon früh selbstständig verlief, noch in autokratischen Staaten, die sich gegenüber subtilen Einwirkungen abschirmen, eine Demokratieförderung bewirken können. Was jedoch erreicht wurde, ist die Professionalisierung und die Modernisierung bestimmter Teile der Verwaltung in Polen, Tschechien und Ungarn. Ob das jedoch bei Kandidatenländern ausreichend ist, die sich auf der Skala demokratischer Verhältnisse irgendwo zwischen diesen beiden Polen befinden, darf angezweifelt werden.

Zusammenfassend lassen sich also folgende Aussagen treffen:

- 1) Der als EU-Konditionalität bezeichnete Beitrittsprozeß war in seiner Umsetzung letztendlich nur die Errichtung einer politischen Hürde in Form einer nachgewiesenen Demokratisierung der politischen Institutionen (einschließlich Pressefreiheit und Minderheitenrechte) dem keine weiteren Auflagen oder Korrekturzwänge in diesem Bereich durch die EU folgten.
- 2) Der institutionelle Wandel wurde in Polen, Tschechien und Ungarn aufgrund der spürbaren negativen Effekte, den die institutionellen Defekte auf die Politikgestaltung ausübten sowie aufgrund des (adäquaten) Demokratieverständnisses der maßgeblichen Akteure selbstständig durchgesetzt, bevor die EU ihre Heranführungsstrategie formuliert hatte.
- 3) Während der Beseitigung der institutionellen Defekte in diesen Ländern existierte weder ein Anpassungsdruck durch die EU, noch gab es eine klare Aufforderung, die demokratische Konsolidierung voranzutreiben.
- 4) Die verhaltensbezogene Konsolidierung wurde von der EU ausgeklammert, solange sich die Regierungen der Kandidatenländer zur Demokratie bekannten und nicht offen antidemokratisch verhielten.
- 5) Der Beitrittsprozeß hat eine überparteiliche Klammer geschaffen, welche Übereinkünfte zwischen Akteuren erleichterte, und eine (weitgefaßte) „rote Linie“ für

die Entwicklung des politischen Systems gezogen, deren Übertreten mit hohen Kosten verbunden ist (Aussetzen der Beitrittsverhandlungen) und die keiner der systemkonformen (also nicht-illoyalen) Akteure zu bezahlen bereit gewesen wäre.

So hat die Europäische Union die Chance vertan, die nachhaltige Konsolidierung der Demokratie in den Kandidatenländern gezielt zu fördern. Die negativen Konsequenzen dieses Versäumnisses werden zwar durch die Tatsache abgeschwächt, daß im Falle von Polen, Tschechien und Ungarn die Demokratisierung niemals ernsthaft in Gefahr war, und die institutionellen Defekte aus eigener Kraft überwunden wurden (was auch als ein hoffnungsvolles Zeichen für die Entwicklung junger Demokratien darstellt, die ähnliche Ausgangsbedingungen vorweisen wie die drei untersuchten Länder). Jedoch wird eine der Folgen für die EU sein, daß jetzt auch Regierungen an den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen beteiligt sein werden, deren verhaltensbezogene Konsolidierung noch aussteht und die zum Teil auch nicht die benötigte politische Einstellung besitzen, die identitätsstiftend und integrationsfördernd für das zukünftige Europa ist. Dies wird natürlich die Durchführung von weiterhin dringend benötigten Reformen erschweren und auch die Kompromiß- und Entscheidungsfähigkeit der Union merkbar senken (zusätzlich zu der erhöhten Anzahl der Mitgliedsstaaten). Eine Besserung ist erst mittelfristig zu erwarten, falls die Entwicklung der nationalen Akteure in den neu beigetretenen Staaten ohne größere Rückschläge positiv voranschreiten sollte. Zumindest wird die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Verankerung in der EU, die Wahrscheinlichkeit größerer Krisen vermindern, die das politische System und damit auch die darin involvierten Akteure auf demokratiegefährdende Entwicklungspfade bringen könnten. Auf ihr stärkstes Druckmittel (nämlich der Anreiz der immensen Vorteile einer zukünftigen Mitgliedschaft), mit dem die EU während des Beitrittsprozesses einen Anpassungsdruck auf die Kandidatenländer hätte ausüben können, muß sie nun jedoch verzichten.

Insbesondere mit Hinsicht auf noch kommende Erweiterungen der EU ist eine Überarbeitung der bisherigen Heranführungsstrategie empfohlen, falls die zukünftigen Mitglieder die Funktionsfähigkeit und Identität eines politisch integrierten Europas nicht noch weiter schwächen sollen. Diese Überlegung gewinnt um so mehr an Bedeutung, da der verbleibende Kreis von offiziellen wie auch möglichen Kandidatenländern (Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Türkei, Mazedonien, Albanien, Ukraine) in ihrer politisch-demokratischen Ordnung in bestimmten Bereichen beträchtlich stärkere Unzulänglichkeiten aufweisen als die Staaten der Erweiterung von 2004.

In diesem Zusammenhang wäre ein Ansatz basierend auf den Erfahrungen des *twinnings* (siehe Fußnote 92) eine mögliche Strategie, welche die EU anwenden könnte, indem sie – in Absprache mit den jeweiligen Staaten – Experten zu der Beobachtung von Wahlkämpfen, in die Parlamente und Regierungsinstitutionen aber auch in Parteigremien entsendet, die beratend und wegweisend tätig sind. Übertragen auf die Demokratisierung und Konsolidierung bedeutet dies jedoch eine sensible Gratwanderung zwischen Bevormundung, Überzeugungsarbeit und uneigennütziger Beitrittspolitik.

Zuvor müßten aber noch einige Hindernisse überwunden werden: Eine Gegenreaktion der Gesellschaft und Eliten gegenüber zu viel Einflußnahme in nationalen Angelegenheiten ist höchst wahrscheinlich. Die abwehrende Rhetorik der nationalen Parteien als Antwort auf negative Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission war schon ein bedenkliches Signal in dieser Hinsicht. Des weiteren ist es kaum möglich bei der Abverlangung solch politischer Konzessionen die Beitrittsverhandlungen noch „ergebnisoffen“ zu führen. Gerade dies rückt die EU aber in den Vordergrund, insbesondere, um der eigenen Bevölkerung die Angst vor neuen Mitgliedern mit Demokratie- und Menschenrechtsdefiziten zu nehmen. Schließlich ist auch noch eine Entwicklung innerhalb der EU zu beobachten, in der bei bestimmten Altmitgliedern die demokratischen Elemente des politischen Systems einem Prozeß der schleichenden Erosion unterliegen, ohne daß die übrigen Staaten im Rahmen der europäischen Institutionen öffentlich dagegen vorgehen. Andererseits verstärken sich gleichzeitig die nationalen Egoismen im Zuge der Konflikte um Subventionen und politischen Einfluß in einer sich vergrößernden und vertiefenden Union. Diese Aspekte stellen für die EU ein Glaubwürdigkeitsproblem dar, falls sie wirklich beabsichtigen sollte, gezielt in die innenpolitische Ebene von Beitrittskandidaten einwirken zu wollen. Letztendlich muß sich die Europäische Union zunächst selbst darüber klar werden, welche Identität, Funktionsweise und politische Einheit sie besitzen soll, und auch dementsprechend handeln, bevor sie mit einem Programm die demokratische Konsolidierung von beitrittswilligen Staaten vorantreiben kann.

Anhang

Tabelle 19: Übersicht der in den nationalen Parlamenten vertretenen Parteien

<i>Abkürzung</i>	<i>Name</i>	<i>Orientierung</i>	<i>Euroskeptizismus</i>
Polen			
SLD	Demokratische Linksallianz	sozialdemokratisch	nein
UP	Arbeitsunion	sozialdemokratisch-interventionistisch	nein
PSL	Polnische Bauernpartei	konservativ/Bauernpartei	schwach
SO	Selbstverteidigung	populistisch/Bauernpartei	stark
DU	Demokratische Union	liberal	nein
UW	Freiheitsunion	links-liberal	nein
PO	Bürgerplattform	rechts-liberal	nein
PiS	Recht und Gerechtigkeit	national-konservativ	schwach
BBWR	Parteiloser Block zur Unterstützung der Reformen	sozial-christdemokratisch-konservativ	nein
ROP	Bewegung für den Wiederaufbau Polens	national-konservativ/christlich	schwach
LPR	Liga der Polnischen Familien	nationalistisch-katholisch	stark
AWS	Wahlaktion Solidarität	konservativ-christdemokratisch	schwach
ZChN	Christlich Nationale Vereinigung	national-konservativ/katholisch	schwach bis stark
Tschechien			
ČSSD	Tschechische Sozialdemokratische Partei	sozialdemokratisch	nein
KSČM	Kommunistische Partei Böhmens und Mährens	neokommunistisch	stark
US-DEU	Freiheitsunion – Demokratische Union	neoliberal-konservativ	nein
KDU-ČSL	Christlich Demokratische Union – Tschechische Volkspartei	sozial-christlichdemokratisch	nein
ODS	Demokratische Bürgerpartei	neoliberal/national-konservativ	schwach
ODA	Demokratische Bürgerallianz	rechts-liberal/konservativ	nein
SPR-RSČ	Republikaner	nationalistisch/rechtsextrem	stark
Ungarn			
MSZP	Ungarische Sozialistische Partei	sozialdemokratisch	nein
SZDSZ	Bund der Freien Demokraten	links-liberal	nein
MDF	Ungarisches Demokratisches Forum	konservativ	nein
FIDESZ	Bund der Jungen Demokraten	national-konservativ/populistisch	schwach
KDNP	Christlich-Demokratische Volkspartei	christdemokratisch	schwach
FKgP	Unabhängige Kleinlandwirtepartei	populistisch/Bauernpartei	stark
MIÉP	Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei	nationalistisch/rechtsextrem	stark

Tabelle 20: Übersicht der Wahlen zum polnischen Sejm 1993-2001

	1993		1997		2001	
Wahlbeteiligung	52%		48%		46%	
	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze
SLD	20,4%	171	27,1%	164	41,0%	216
UP	7,3%	41	X	X	(→SLD-UP)	
PSL	15,4%	132	7,3%	27	9,0%	42
SO	-	-	-	-	10,2%	53
UD	10,6%	74	(→UW)		(→UW)	
UW	-	-	13,4%	60	X	X
PO	-	-	-	-	12,7%	65
PiS	-	-	-	-	9,5%	44
AWS(P)	-	-	33,8%	201	X	X
KPN	5,8%	22	(→AWS)		(→AWSP)	
BBWR	5,4%	16				
ROP	-	-	5,6%	6	(→LPR)	
LPR	-	-	-	-	7,9%	38
deutsche Minderheit	0,7%	4	0,4%	2	0,4%	2
andere	40,2%	0	12,4%	0	9,3%	0
Sitze gesamt		460		460		460

- = nicht existent; X = Sperrklausel nicht überwunden (5% für Parteien, 8% für Wahlallianzen); → = Parteifusion oder Wahlallianz. Wahltermine: 19.09.1993; 21.09.1997; 23.09.2001. Quelle: Freudenstein 2001a; Lewis 2000; Siaroff 2000.

Tabelle 21: Übersicht der Wahlen zum polnischen Senat 1993-2001

	1993	1997	2001
SLD	37	28	75
UP	2	0	(→SLD-UP)
PSL	36	3	4
SO	-	-	2
UD	4	(→UW)	(→UW)
UW	-	8	0
PO	-	-	(→Block Senat 2001)
PiS	-	-	
Solidarność	9	(→AWS)	
ZChN	1		(→LPR)
BBWR	2		(→AWSP)
AWS(P)	-	51	0
Block Senat 2001	-	-	15
ROP	0	5	(→LPR)
LPR	-	-	2
Unabhängige/andere	9	5	2
Sitze gesamt	100	100	100

- = nicht existent; → = Parteifusion oder Wahlallianz. Wahltermine: 19.09.1993; 21.09.1997; 23.09.2001. Quelle: Freudenstein 2001a; Matthes 1999; Ziemer 2002.

Tabelle 22: Übersicht der polnischen Präsidentschaftswahlen 1990-2000

<i>Jahr</i>	<i>1. Wahlgang</i>	<i>2. Wahlgang</i>
1990	40,0% Lech Wałęsa (unabh.)	74,3% Lech Wałęsa
	23,1% Stanisław Tymiński (unabh.)	25,7% Stanisław Tymiński
	18,1% Tadeusz Mazowiecki (ROAD)	
	9,2% Włodzimierz Cimoszewicz (SLD)	
1995	35,11% Aleksander Kwaśniewski (SLD)	51,72% Aleksander Kwaśniewski
	33,11% Lech Wałęsa (unabh.)	48,28% Lech Wałęsa
	9,22% Jacek Kuroń (UW)	
	6,86% Jan Olszewski (ROP)	
2000	53,9% Aleksander Kwaśniewski (SLD)	ist nicht erfolgt
	17,3% Andrzej Olechowski (unabh.)	
	15,57% Marian Krzaklewski (AWS)	
	5,95% Jarosław Kalinowski (PSL)	

Wahltermine: 25.11./9.12.1990; 05./19.11.1995; 08.10.2000. Quelle: Matthes 1999; Lang 2000b.

Tabelle 23: Übersicht der Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenversammlung 1992-2002

	1992		1996		1998		2002	
Wahlbeteiligung	85,1%		76,4%		74,0%		58,0%	
	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze
ČSSD	6,5%	16	26,4%	61	32,2%	74	30,2%	70
KSČM	14,1%	35	10,3%	22	11,0%	24	18,5%	41
LSU	6,5%	16	X	X	-	-	-	-
US-DEU	-	-	-	-	8,6%	19	14,3%	10
KDU-ČSL	6,3%	15	8,1%	18	9,0%	20		21
ODS	29,7%	76	29,6%	68	27,7%	63	24,5%	58
ODA	5,9%	14	6,4%	13	X	X	X	X
SPR-RSČ	6,0%	14	8,0%	18	X	X	X	X
HSD-SMS	5,9%	14	X	X	-	-	-	-
andere	19,1%	0	11,2%	0	11,5%	0	12,5%	0
Sitze gesamt		200		200		200		200

- = nicht existent; X = Sperrklausel nicht überwunden. Wahltermine: 05./06.06.1992; 31.05./01.06.1996; 19./20.06.1998; 14./15.06.2002. Quelle: Bugge 1994; Vodička 2002; Spengler 2002b.

Tabelle 24: Übersicht der Wahlen zum tschechischen Senat 1996-2002

	1996	1998	2000	2002
ČSSD	25	23	15	11
KSČM	0	4	3	3
ODS	32	24	22	26
ODA	7	11	(→Koalition)	0
KDU-ČSL	14	17		(→Koalition)
US	-	-		
Koalition	-	-	39	30
Unabhängige	3	2	2	11
Sitze gesamt	81	81	81	81

- = nicht existent; → = Wahlallianz. Wahltermine: 15./16.11. und 22./23.11.1996; 13./14.11. und 20./21.1998; 12./19.11.2000; 25./26.10. und 07.11.2002. Quelle: Spengler 2001a.

Tabelle 25: Übersicht der Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1990-2002

	1990		1994		1998		2002	
Wahlbeteiligung	65,1/45,5%		68,9/55,1%		56,2/57,0%		71,0/73,3%	
	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze
MSZP	10,9%	33	33,1%	209	32,8%	134	42,1%	178
SZDSZ	21,4%	92	19,7%	69	7,6%	24	5,6%	20
MDF	24,7%	164	11,7%	38	9,8%	17	41,1%	24
FIDESZ	9,0%	21	7,0%	20	29,5%	148		164
KDNP	6,5%	21	7,0%	22	X	X	-	-
FKgP	11,7%	44	8,8%	26	13,2%	48	X	X
MIÉP	-	-	X	X	5,5%	14	X	X
andere	15,8%	11	12,7%	2	8,6%	1	11,2%	0
Sitze gesamt		386		386		386		386

Die Wahlbeteiligung bezieht sich jeweils auf die beiden Wahlgänge. - = nicht existent; X = Sperrklausel nicht überwunden. Wahltermine: 25.03./08.04.1990; 08.05./29.05.1994; 10.05./24.05.1998; 07./21.04.2002. Quelle: Weigelt 2002; Bauer 2002.

Tabelle 26: Übersicht der Regierungen 1990/1993-2002

<i>Dauer</i>	<i>Regierungskoalition</i>	<i>Ministerpräsident</i>	<i>Bemerkung</i>
Polen			
1993 – 1997 (II. Sejm)	SLD, PSL	10/93 Waldemar Pawlak (PSL) 03/95 Józef Oleksy (SLD) 02/96 Włodzimierz Cimoszewicz (SLD)	
1997 – 2001 (III. Sejm)	AWS, UW	10/97 Jerzy Buzek (AWS)	UW verläßt Regierung in 2000
2001 – 2005 (IV. Sejm)	SLD-UP, PSL	10/01 Leszek Miller (SLD) 05/04 Marek Belka (SLD)	PSL verläßt Regierung in 2003 SLD spaltet sich in 2004, danach Minderheitsregierung
Tschechien			
1993 – 1996	ODS, KDU-ČSL, ODA	01/93 Václav Klaus (ODS)	
1996 – 1998	ODS, KDU-ČSL, ODA	07/93 Václav Klaus (ODS)	Minderheitsregierung
1998	–	01/98 Josef Tošovský (parteilos)	Übergangsregierung, Minderheitsregierung
1998 – 2002	ČSSD	07/98 Miloš Zeman (ČSSD)	Minderheitsregierung
2002 – 2006	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	07/02 Vladimír Špidla (ČSSD) 07/04 Stanislav Gross (ČSSD)	
Ungarn			
1990 – 1994	MDF, FKgP, KDNP	05/90 József Antall (MDF) 12/93 Péter Boross (MDF)	FKgP verläßt Regierung in 1992
1994 – 1998	MSZP, SZDSZ	07/94 Gyula Horn (MSZP)	
1998 – 2002	FIDESZ, MDF, FKgP	07/98 Viktor Orbán (FIDESZ)	FKgP spaltet sich in 2001
2002 – 2006	MSZP, SZDSZ	07/02 Péter Medgyessy (MSZP) 08/04 Ferenc Gyurcsány (MSZP)	

Quelle: Aufzeichnungen des Autors.

Tabelle 27: Übersicht der Regierungsbeauftragten für den Beitrittsprozeß 1991-2003

Polen				
<i>Jahr</i>	<i>KIE Vorsitzender</i>	<i>KIE Staatssekretär</i>	<i>UKIE Chef</i>	<i>Verhandlungsführer</i>
Jan 1991-Sep 1996	-	-	-	Jacek Saryusz-Wolski
Okt 1996	Włodzimierz Cimoszewicz	Danuta Hübner	Jacek Saryusz-Wolski	-
Okt 1997	Ryszard Czarnecki	Piotr Nowina-Konopka	Ryszard Czarnecki	
Mär 1998				
Jul 1998	Jerzy Buzek	Maria Karasińska-Fendler		Jan Kułakowski
Jan 1999		unbesetzt (Pawel Samecki)		
Apr 2000		Jacek Saryusz-Wolski		
Okt 2001-2003	Leszek Miller	Danuta Hübner		Jan Truszczyński
Tschechien				
<i>Jahr</i>	<i>GCEI Vorsitzender</i>	<i>Arbeitsausschuß/WCEI Leitung</i>	<i>Chef Europaabteilung</i>	<i>Verhandlungsführer</i>
Jan 1993-Dez 1994	-	-	Pavel Telička	(Josef Zielniece)*
Jan 1995	Václav Klaus	Cyril Svoboda		(Jaroslav Sedivý)*
Jan 1998	Josef Tošovský	Pavel Telička		
Juli 1998	Miloš Zeman			
Juli 2002 – Dez 2002	Vladimír Špidla			Pavel Telička
Jan 2003 – April 2003				
Ungarn				
<i>Jahr</i>	<i>Leiter SSI(T)</i>	<i>ICEI Vorsitzender</i>	<i>Phare-Minister</i>	<i>Verhandlungsführer</i>
1992 – 1994	-	-	-	-
1994 – 1996				
Mai 1996 – Juli 1998				
August 1998 – Juli 2002	Péter Gottfried		Imre Boros	Endre Juhász
August 2002 – Mai 2003	Péter Balázs		-	
Juni 2003 - 2004	Péter Gottfried		Endre Juhász	-

- = Position nicht vorhanden; * = Die Aufgaben des Verhandlungsführers wurden vom Außenminister übernommen.
Quelle: Eigene Aufzeichnungen.

Literaturverzeichnis

- Ágh, Attila (1998): The politics of Central Europe. London.
- Ágh, Attila (1999): Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession, in: Journal of European Public Policy 6.
- Ágh, Attila (2000): Party Formation Process and the 1998 Elections in Hungary: Defeat as Promoter of Change for the HSP, in: East European Politics and Societies 2.
- Ágh, Attila (2002): The dual challenge and the reform of the Hungarian socialist party, in: Communist and Post-Communist Studies 35.
- Allan, Fraser (2003): Hungary's next man in Brussels, in: Business Hungary 5, in: http://www.amcham.hu/BusinessHungary/17-05/articles/17-05_22.asp (Zugriff: 22.12.2004).
- Balogh, András (2000): Hungarian National and European Identity. Paper vorgetragen beim Workshop „National vs. European Identity“ in Prag am 6-8. Dezember 2000.
- Barisitz, Stephan (1998): Mittel- und Osteuropa und die gesamteuropäische Integration: wirtschaftliche Fragen, Probleme und Chancen, in: Osteuropa 9.
- Batory, Agnes (2001): Hungarian party identities and the question of European integration. Sussex European Institute Working Paper 49.
- Batory, Agnes (2002a): Attitudes to Europe: Ideology, Strategy and the Issue of European Union Membership in Hungarian Party Politics, in: Party Politics 5.
- Batory, Agnes (2002b): Europe and the Hungarian Parliamentary Elections of April 2002. Opposing Europe Research Network election briefing 1.
- Bauer, Michael (2002): Parlamentswahlen in Ungarn – Das Ende des „kalten Bürgerkriegs“?, in: Osteuropa 6.
- Baylis, Thomas A. (1994): Presidents vs. Prime Ministers: Executive Authority in Eastern Europe. Glasgow.
- Beichelt, Timm (2001): Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa, in: Wiesenhal, Helmut (Hrsg.): Gelegenheit und Entscheidung: policies und politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Opladen.
- Bingen, Dieter (2000): Die „Sozialdemokratie der Republik Polen“ (SdRP) in der „Demokratischen Linksallianz“ (SLD), in: Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa: ausgewählte Fallstudien. Hanns-Seidel-Stiftung. München.
- Blondel, Jean und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.) (2001): Cabinets in Eastern Europe.
- Bock, Andreas (2002): Ungarn – Die „Warheits- und Lebenspartei“ zwischen Ethnozentrismus und Rassismus, in: Osteuropa 3.
- Borbély, Szilvia (2004): Hungary – EU enlargement and Trade Unions, in: <http://www.konfoderaciok.hu/mszeib/eng/news/seer.htm> (Zugriff: 22.12.2004).
- Borkowski, Jan (1998): Co-ordination of Poland's Integration Policy, in: Yearbook of Polish European Studies, Nr. 2. Warschau.
- Börzel, Tanja A. und Thomas Risse (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. European Integration Online Papers 15, in: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (Zugriff: 22.12.2004).
- Bos, Ellen (1994): Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen.
- Brusis, Martin und Janis A. Emmanouilidis (2000): Negotiating EU Accession: Policy Approaches of Advanced Candidate Countries from Central and Eastern Europe.
- Brzezinski, Mark (1998): The struggle for constitutionalism in Poland.
- Buchholz, Antje (2004): Regierungskrise in Prag, in: SZ, 28.06.2004, S. 6.

- Bugge, Peter (1994): The Czech Republic, in: Szajkowski, Bogdan (Hrsg.): Political Parties of Eastern Europe, Russia and the Successor States.
- Cameron, Fraser (1996): Die Politik der EU gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Strategien für Europa. Zweite, komplett überarbeitete Auflage. Bonn.
- Chancellery of the Prime Minister, Republic of Poland (Hrsg.) (2000): Accession Negotiations – Poland on the Road to the European Union. Warschau.
- Cortell, Andrew P. und Susan Peterson (1999): Altered States: Explaining Domestic Institutional Change, in: British Journal for Political Science 2.
- Czech Republic (Hrsg.) (2000): National Programme of Preparation for Membership of the European Union.
- Czech Republic (Hrsg.) (2001): The Statute of the Government Council for European Integration, Regierungsbeschluss Nr. 1162 vom 07.11.2001, in: <http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=3768> (Zugriff: 22.12.2004).
- Dawisha, Karen und Bruce Parrot (1997): The consolidation of democracy in ECE. Cambridge.
- Desný, Petr (1997): The Harmonization of the Legislation of the Czech Republic with European Union Law, in: Perspectives 8.
- Drabkowska, Karolina (1997): The European Integration Committee is beavering away at getting Poland's administrative and legal system in line with EU policy, in: The Warsaw Voice 46, 26.10.1997.
- Duchac, Josef (2000a): Der neue ungarische Staatspräsident heißt Ferenc Mádl, in: KAS-Länderberichte 6.
- Duchac, Josef (2000b): Ministerpräsident Viktor Orbán gibt das Amt des Parteivorsitzenden ab, in: KAS-Länderberichte 2.
- Duchac, Josef (2000c): Nachfolger für Staatspräsident Göncz gefunden?, in: KAS-Länderberichte 5.
- Duchac, Josef (2001a): Kein Sommerloch in Ungarn: der Wahlkampf für 2001 hat begonnen, in: KAS-Länderberichte 7.
- Duchac, Josef (2001b): Parteitag der FIDESZ-MPP wählt Pokorni zum neuen Vorsitzenden, in: KAS-Länderberichte 5.
- Duchac, Josef (2001c): Steht die ungarische Partei der Kleinlandwirte (FKgP) vor dem aus?, in: KAS-Länderberichte 1.
- Duchac, Josef (2001d): Ungarn: Kövér will den Parteivorsitz abgeben, in: KAS-Länderberichte 3.
- Duchac, Josef (2001e): Wahlallianz FIDESZ – MDF, in: KAS-Länderberichte 9.
- Emmanouilidis, Janis A. (2001): Nizza aus der Beitrittsperspektive, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1997): Agenda 2000 – Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2000a): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2000b): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2001): Twinning in der Praxis, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm> (Zugriff 20.12.2004).
- European Commission (Hrsg.) (1999a): Evaluation of Phare Programmes in Support of EU Integration and Law Approximation – Czech Republic, Final Report.
- European Commission (Hrsg.) (1999b): Evaluation of Phare Programmes in Support of EU Integration and Law Approximation – Hungary, Final Report.

- Evans, Peter und B. Jacobsen u. a. (Hrsg.) (1993): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and International Politics*. Berkeley.
- Freudenstein, Roland und Anna Cerny (2001a): Parlamentswahl in Polen: Die Stunde der Populisten?, in: KAS Auslandsinformationen 10.
- Freudenstein, Roland und Henning Tewes (2000): Polen und die Europäische Integration: 1 Jahr nach Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, in: KAS-Länderberichte 1.
- Freudenstein, Roland und Henning Tewes (2001b): Die politische Lage in Polen vor den Parlamentswahlen, in: KAS-Länderberichte 2.
- Freudenstein, Roland und Henning Tewes (2001c): Wem die Glocken läuten: Ist Polen auf den Beitritt zur EU vorbereitet, in: KAS Auslandsinformationen 5.
- Giering, Claus (2002): Agenda 2000, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*. Bonn.
- Goodin, Robert E. (Hrsg.) (1996): *The theory of institutional design*. Cambridge.
- Grabbe, Heather (1999): Partnership for accession? The implications of EU conditionality for the Central and East European applicants. EUI Working Papers 12.
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: *Journal of European Public Policy* 6.
- Grabbe, Heather und Kirsty Hughes (1998): *Enlarging the EU Eastwards*. London.
- Grotz, Florian (2000): *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa*. Opladen.
- Hanley, Seán (2001): Towards Breakthrough or Breakdown? The Consolidation of KSČM as a Neo-Communist Successor Party in the Czech Republic, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 3.
- Hedri, Gabriella Izik (1993): Die EG und die Staaten des „Visegráder Dreiecks“. Zu den Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen, der Tschechoslowakei und insbesondere Ungarn, in: *Osteuropa* 2.
- Heper, Metin, Ali Kazancigil und Bert A. Rockmann (Hrsg.) (1997): *Institutions and democratic statecraft*.
- Horváth, Péter (2004): Cabinet decision-making in Hungary. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsalla, 13-18. April 2004.
- Immergut, Ellen M. (1992): The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden, in: Steinmo, Sven und Kathleen Thelen u. a. (Hrsg.): *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge.
- Inotai, András (1999): The economy of enlarged Europe: an Eastern and Central European states viewpoint, in: Price, Victoria Curzon u. a. (Hrsg.): *The Enlargement of the European Union: Issues and strategies*. London.
- Jordan, Jeffrey M. (2002): Patronage and corruption in the Czech Republic (Part 2), in: *RFE/RL East European Perspectives* 4, 20.02.2002.
- Juchler, Jakob (2001): Machtwechsel in Polen – die Linke löst die Rechte ab, in: *Osteuropa* 11-12.
- Juchler, Jakob (2002): Machtwechsel in Polen – Die Parlamentswahlen und ihre Folgen, in: *Osteuropa* 6.
- Kaps, Carola (2002): Keine Schonzeit, in: *FAZ*, 07.09.2002, S. 10.
- Kato, Junko (1996): Institution and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists, in: *British Journal of Political Science* 10.
- Király, Nóra (2004): Differences and Similarities – Hungarian Governments between 1990 and 2002, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsalla, 13-18. April 2004.
- Kohler, Berthold (1997): Auch seine schwerste Stunde erlebt Klaus in Prag erhobenen Hauptes, in: *FAZ*, 01.12.1997, S. 3.
- Kohler, Berthold (1998): Die tschechischen Politiker müssen Käfer und Kröten schlucken, in: *FAZ*, 03.07.1998, S. 3.

- Kohlmann, Harald (1997): Die Europaabkommen zwischen den Visegrád-Staaten und der EU: Grundlagen, Inhalt und Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen und die Wirtschaftsstruktur der Visegrád-Staaten. Köln.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2001): Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2002): Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt.
- Kopecký, Petr (2001): Parliaments in the Czech and Slovak republics: party competition and parliamentary institutionalization.
- Körösiényi, András (1997): Das Parteiensystem Ungarns, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen.
- Körösiényi, András (2002): Das politische System Ungarns, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Opladen.
- Kral, David (2002): Institutionalization of the Czech Membership in the EU, in: EUROPEUM, Institute for European Policy (Hrsg.): Policy Paper, Dezember 2002.
- Krebs, Heiko (2003): Tschechien vor dem EU-Referendum, in: SZ, 12.06.2003, S. 6.
- Lang, Kai-Olaf (1999): Die tschechischen Kommunisten in der Offensive, in: BLOST (Hrsg.): Aktuelle Analysen 55.
- Lang, Kai-Olaf (2000a): Bauernrevolte zwischen Oder und Bug?, in: BLOST (Hrsg.): Aktuelle Analysen 46.
- Lang, Kai-Olaf (2000b): Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen in Polen, in: BLOST (Hrsg.): Aktuelle Analysen 38.
- Lang, Kai-Olaf (2000c): Polens Demokratische Linksallianz – eine post-kommunistische Partei?, in: BLOST (Hrsg.): Aktuelle Analysen 4.
- Lang, Kai-Olaf (2000d): Präsidentschaftswahlen in Polen - Teil I: Die Kandidaten, in: BLOST (Hrsg.): Aktuelle Analysen 35.
- Lang, Kai-Olaf (2001a): Machtwechsel in Polen, in: SWP-Aktuell 20.
- Lang, Kai-Olaf (2001b): Parlamentswahl in Polen, in: SWP-Brennpunkte, 13.10.2001, <http://old.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/polenvdp1.htm> (Zugriff: 22.12.2004).
- Lang, Kai-Olaf (2002a): Die Tschechische Republik nach den Parlamentswahlen, in: SWP-Brennpunkte, 18.06.2002, <http://old.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/tschechwahl2.htm> (Zugriff: 22.12.2004).
- Lang, Kai-Olaf (2002b): Die neue tschechische Regierung, in: SWP-Aktuell 34.
- Lauer, Kathrin (2004): Ungarn suchen neuen Premier, in: SZ, 21/22.08.2004, S. 6.
- Lewis, Paul G. (2000): Political parties in post-communist Eastern-Europe. London.
- Lewis, Paul G. (2003): The Impact of the Enlargement of the European Union on Central European Party Systems, SEI working Paper 71, EPERN Working Paper 14.
- Lippert, Barbara (2000a): Erweiterung, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Bonn.
- Lippert, Barbara (2000b): Mittel- und Osteuropa, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Bonn.
- Lomax, Bill (1999): The 1998 Elections in Hungary: Third Time Lucky for the Young Democrats, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 2.
- Lovas, Zoltán (2002): Wie stabil wird die neue Regierung?, in: Budapester Zeitung online, 06.05.2002.
- Ludwig, Michael (1995a): Auf dem Fundament einer großen Tradition, in: FAZ, 06.04.1995, S. 14.
- Ludwig, Michael (1995b): Die Symbolfiguren des Aufbruchs haben die Plätze getauscht, in: FAZ, 03.04.1995, S. 3.
- Ludwig, Michael (1995c): Nach Olechowskis Rücktritt erwachen die Reflexe des Ostblocks, in: FAZ, 18.01.1995, S. 3.

- Ludwig, Michael (1996): Pawlak bleibt Bauernpartei-vorsitzender, in: FAZ, 25.11.1996, S. 7.
- Ludwig, Michael (1997a): Ein strahlender Krzaklewski auf dem Solidarnosc-Kongreß, in: FAZ, 22.12.1997, S. 6.
- Ludwig, Michael (1997b): Groteske im Sejm, in: FAZ, 29.08.1997, S. 6.
- Ludwig, Michael (1997c): Wundflecken in Warschau, in: FAZ, 22.10.1997, S. 7.
- Ludwig, Michael (1998a): Hammer und Amboß, in: FAZ, 03.08.1998, S. 14.
- Ludwig, Michael (1998b): In Polen werden die Wahlen verschoben, in: FAZ, 23.04.1998, S. 8.
- Ludwig, Michael (1998c): Polens Verhandlungsführer, in: FAZ, 07.07.1998, S. 16.
- Ludwig, Michael (1998d): Warnschuß aus Brüssel, in: FAZ, 04.06.1998, S. 6.
- Ludwig, Michael (1999a): Das Staatsschiff treibt weiter in unruhigen Gewässern, in: FAZ, 31.05.1999, S. 7.
- Ludwig, Michael (1999b): Fast schon Obstruktion, in: FAZ, 11.10.1999, S. 16.
- Ludwig, Michael (2000): Undankbare Gesellen gegen den „schönen Marian“, in: FAZ, 16.10.2000, S. 4.
- Ludwig, Michael (2001a): Das schwarze Szenario vermeiden, in: FAZ, 24.11.2001, S. 6.
- Ludwig, Michael (2001b): Der Mann mit Pudelmütze trägt nun Anzug, in: FAZ, 05.10.2001, S. 8.
- Ludwig, Michael (2001c): Polens Opposition verzichtet auf den Heldenbonus, in: FAZ, 23.05.2001, S. 6.
- Ludwig, Michael (2001d): Polens Rechte zeigt dem Publikum ein endloses Spektakel ihrer Zerstrittenheit, in: FAZ, 18.05.2001, S. 6.
- Ludwig, Michael (2002a): Andrzej Lepper, der Herr über "Polen B", in: FAZ, 13.08.2002, S. 5.
- Ludwig, Michael (2002b): Der Papst als Klammer, in: FAZ, 17.10.2002, S. 10.
- Ludwig, Michael (2002c): Polens Linke schließt Bündnisse mit Populisten, in: FAZ, 02.12.2002, S. 6.
- Mannin, Mike (1999a): EU – CEE relations: an overview, in: Mannin, Mike (Hrsg.): Pushing back the boundaries: The European Union and Central and Eastern Europe. Manchester.
- Mannin, Mike (1999b): Policies towards CEE, in: Mannin, Mike (Hrsg.): Pushing back the boundaries: The European Union and Central and Eastern Europe. Manchester.
- Mansfeldová, Zdenka (1998): The Czech and Slovak Republics, in: Berglund, Sten (Hrsg.): The Handbook of Political Change in Eastern Europe. Cheltenham.
- Mansfeldová, Zdenka (2002): Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung, in: Kraatz, Susanne und Silvia von Steinsdorff (Hrsg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen.
- Markowski, Radoslaw (2001): Party System Institutionalization in New Democracies: Poland – A Trend-Setter with no Followers, in: Lewis, Paul G. (Hrsg.): Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe: The First Decade. London.
- Marks, Gary und Caroline J. Wilson (2000): The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration, in: British Journal of Political Science 30.
- Márkus, György G. (1999): Cleavages and Parties in Hungary after 1989, in: Lawson, Kay (Hrsg.): Cleavages, parties, and voters: studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania.
- Matthes, Claudia-Yvette (1999): Polen und Ungarn - Parlamente im Systemwechsel. Opladen.
- Maurer, Andreas (2002): Vertrag von Nizza, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Bonn.
- Mayhew, Alan (1998): Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe. Cambridge.
- Meier, Christian (1997): Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas, in: APuZ B30-31.
- Merkel, Wolfgang (1994): Struktur oder Akteur, System oder Handlung: gibt es einen

- Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen.
- Merkel, Wolfgang (1996): Die Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in: Merkel, Wolfgang und Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen.
- Merkel, Wolfgang (1997): Parteien und Parteiensysteme im Transformationsprozeß: ein interregionaler Vergleich, in: Merkel, Wolfgang und Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß. Opladen.
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen.
- Millard, Frances (1994): Poland, in: Szajkowski, Bogdan (Hrsg.): Political Parties of Eastern Europe, Russia and the Successor States.
- Millard, Frances (1999a): Polish domestic politics and accession to the European Union, in: Henderson, Karen (Hrsg.): Back to Europe – Central and Eastern Europe and the European Union. London.
- Millard, Frances (1999b): Polish politics and society. London.
- Miller, Uwe (2002): Die Angst geht um in der ODS – und sie heißt Klaus, in: Prager Zeitung online, 13.11.2002.
- Milner, Helen (1993): The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique, in: Baldwin, David A. (Hrsg.): Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York.
- Morlino, Leonardo (1995): Democratic Consolidation: Definition and Models, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.): Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe.
- Müller-Rommel, Ferdinand und Gabriella Ilonszki (2001a): Hungary, in: Blondel, Jean und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Cabinets in Eastern Europe.
- Müller-Rommel, Ferdinand und Zdenka Mansfeldová (2001b): Czech Republic, in: Blondel, Jean und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Cabinets in Eastern Europe.
- North, Douglas C. (1995): Five Propositions about Institutional Change, in: Knight, Jack und Itai Sened (Hrsg.): Explaining Social Institutions.
- Novák, Miroslav (2000): The Relevance of Small Parties: From a General Framework to the Czech "Opposition Agreement", in: Czech Sociological Review 1.
- o.V. CER (2001): New agriculture minister, at last, in: Central Europe Review 11, 19.03.2001.
- o.V. EECR (1997a): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 2-3.
- o.V. EECR (1997b): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 4.
- o.V. EECR (1998a): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 1.
- o.V. EECR (1998b): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 3.
- o.V. EECR (1999a): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 1-2.
- o.V. EECR (1999b): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 3.
- o.V. EECR (2000): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 3.
- o.V. EECR (2002): Constitutional Watch, in: East European Constitutional Review 4.
- o. V. FAZ (1993): Fast Zweidrittelmehrheit für Linksbündnis und Bauernpartei im Sejm, in: FAZ, 25.09.1993, S. 6.
- o. V. FAZ (1995a): Oleksy weist die schweren Vorwürfe gegen ihn zurück, in: FAZ, 22.12.1995, S. 2.
- o. V. FAZ (1995b): Polens Außenminister Olechowski zurückgetreten, in: FAZ, 15.01.1995, S. 1.
- o. V. FAZ (1995c): Wahlsieger Kwasniewski wirbt für ein „Polen ohne trennende Schranken“, in: FAZ, 21.06.1995, S. 1.
- o. V. FAZ (1996a): Ermittlungen gegen Oleksy eingestellt, in: FAZ, 23.04.1996, S. 1.

- o. V. FAZ (1996b): Oleksy tritt wegen Spionagevorwürfen zurück, in: FAZ, 25.01.1996, S. 1.
- o. V. FAZ (1997a): In Ungarn Streit um Volksabstimmungen, in: FAZ, 16.10.1997, S. 6.
- o. V. FAZ (1997b): Kein Referendum über Landbesitz in Ungarn, in: FAZ, 18.10.1997, S. 6.
- o. V. FAZ (1997c): Klaus als Parteivorsitzender bestätigt, in: FAZ, 15.12.1997, S. 1.
- o. V. FAZ (1997d): Klaus gewinnt die Vertrauensabstimmung nur knapp, in: FAZ, 11.06.1997, S. 1.
- o. V. FAZ (1997e): Polen hat sich eine neue Verfassung gegeben, in: FAZ, 27.05.1997, S. 1.
- o. V. FAZ (1997f): Polens Parlament beschließt eine neue Verfassung, in: FAZ, 24.03.1997, S. 6.
- o. V. FAZ (1997g): Tschechischer Außenminister Zieleniec zurückgetreten, in: FAZ, 24.10.1997, S. 1.
- o. V. FAZ (1997h): Ungarische Regierungspartei in der Krise, in: FAZ, 15.04.1997, S. 8.
- o. V. FAZ (1998a): Der christlich-nationale Politiker Czarnecki verliert sein Amt, in: FAZ, 28.07.1998, S. 4.
- o. V. FAZ (1998b): EU kritisiert Prager Resolution, in: FAZ, 22.04.1998, S. 10.
- o. V. FAZ (1998c): Havel im zweiten Wahlgang wiedergewählt, in: FAZ, 21.01.1998, S. 1.
- o. V. FAZ (1998d): Karasinska-Fendler in Warschau für Europapolitik zuständig, in: FAZ, 30.07.1998, S. 4.
- o. V. FAZ (1998e): Koalition in Ungarn nimmt Gestalt an, in: FAZ, 18.06.1998, S. 9.
- o. V. FAZ (1998f): Koalitionsvereinbarungen in Ungarn unterzeichnet, in: FAZ, 26.06.1998, S. 8.
- o. V. FAZ (1998g): Kovacz neuer Vorsitzender der ungarischen Sozialisten, in: FAZ, 07.09.1998, S. 7.
- o. V. FAZ (1998h): Machtwechsel in Ungarn, in: FAZ, 26.05.1998, S. 1.
- o. V. FAZ (1998i): Ministerpräsident Tošovský wirbt um Unterstützung, in: FAZ, 28.01.1998, S. 2.
- o. V. FAZ (1998j): Prager Sozialdemokraten lenken ein, in: FAZ, 12.03.1998, S. 6.
- o. V. FAZ (1998k): Solidarnosc bestätigt Vorsitzenden, in: FAZ, 26.09.1998, S. 6.
- o. V. FAZ (1998l): Unsicherheit in Ungarn nach der Wahl, in: FAZ, 27.05.1998, S. 5.
- o. V. FAZ (1998m): Unterhändler für EU-Gespräche ernannt, in: FAZ, 06.02.1998, S. 16.
- o. V. FAZ (1998n): Mangelhafte Abstimmung Grund für Verlust von EU-Mitteln, in: FAZ, 16.06.1998, S. 2.
- o. V. FAZ (1999a): Bürgerliche wollen nicht in Regierung, in: FAZ, 20.10.1999, S. 6.
- o. V. FAZ (1999b): Die Europäische Union einigt sich auf die Agenda 2000, in: FAZ, 27.03.1999, S. 1.
- o. V. FAZ (1999c): Polen sieht sich bestätigt, in: FAZ, 15.10.1999, S. 6.
- o. V. FAZ (2000a): Geremek Vorsitzender der Freiheitsunion, in: FAZ, 18.12.2000, S. 7.
- o. V. FAZ (2000b): Kühnl neuer Vorsitzender der Freiheitsunion, in: FAZ, 28.02.2000, S. 9.
- o. V. FAZ (2000c): Mann des Ausgleichs, in: FAZ, 07.06.2000, S. 16.
- o. V. FAZ (2000d): Nach vier Tagen und einer Nacht verabschiedet die EU ein Mini-Reform-Paket, in: FAZ, 12.12.2000, S. 1.
- o. V. FAZ (2000e): Prager Notenbankchef Tošovský tritt zurück, in: FAZ, 01.11.2000, S. 18.
- o. V. FAZ (2000f): Regierungskoalition in Polen endgültig zerbrochen, in: FAZ, 07.06.2000, S. 1.
- o. V. FAZ (2001a): Auflösungsprozeß im polnischen Regierungslager, in: FAZ, 06.07.2001, S. 6.
- o. V. FAZ (2001b): Koalitionsvereinbarungen in Polen, in: FAZ, 10.10.2001, S. 9.
- o. V. FAZ (2001c): Liberale Parteien vereinigen sich, in: FAZ, 28.12.2001, S. 6.
- o. V. FAZ (2001d): Orbán erwartet bei EU-Beitrittsverhandlungen kaum noch Schwierigkeiten,

- in: FAZ, 11.09.2001, S. 6.
- o. V. FAZ (2001e): Parlamentspräsident abgewählt, in: FAZ, 30.11.2001, S. 8.
 - o. V. FAZ (2001f): Polen löst EU-Unterhändler ab, in: FAZ, 12.10.2001, S. 9.
 - o. V. FAZ (2001g): Polen will bis 2002 beitragsfähig werden, in: FAZ, 17.04.2001, S. 6.
 - o. V. FAZ (2001h): Regierungsbündnis in Polen zerbricht, in: FAZ, 20.03.2001, S. 7.
 - o. V. FAZ (2001i): Svoboda neuer Vorsitzender, in: FAZ, 28.05.2001, S. 7.
 - o. V. FAZ (2001j): Ungarn legt Terminplan EU-Beitritt vor, in: FAZ, 17.01.2001, S. 17.
 - o. V. FAZ (2002a): Bauernpartei verweigert sich, in: FAZ, 07.02.2002, S. 5.
 - o. V. FAZ (2002b): Budapest entschärft Statusgesetz, in: FAZ, 22.11.2002, S. 6.
 - o. V. FAZ (2002c): Kursverfall nach Belkas Rücktritt, in: FAZ, 04.07.2002, S. 6.
 - o. V. FAZ (2002d): Medgyessy verspricht „gläserne Taschen“, in: FAZ, 14.05.2002, S. 8.
 - o. V. FAZ (2002e): Medgyessy zum ungarischen Ministerpräsidenten gewählt, in: FAZ, 28.05.2002, S. 5.
 - o. V. FAZ (2002f): Oppositionsbündnis in Prag zerbrochen, in: FAZ, 02.02.2002, S. 7.
 - o. V. FAZ (2002g): Regierungskoalition in Prag in der Krise, in: FAZ, 16.09.2002, S. 6.
 - o. V. FAZ (2002h): Regierungskrise in Prag vorläufig beendet, in: FAZ, 19.09.2002, S. 6.
 - o. V. FAZ (2002i): Rücktritt des ungarischen Oppositionsführers, in: FAZ, 04.07.2002, S. 6.
 - o. V. FAZ (2002j): Sejm hebt Leppers Immunität auf, in: FAZ, 28.01.2002, S. 7.
 - o. V. FAZ (2002k): Spidla verhandelt mit mitte-Bündnis, in: FAZ, 19.06.2002, S. 7.
 - o. V. FAZ (2002l): Streit über Verfassungsänderung, in: FAZ, 18.10.2002, S. 5.
 - o. V. FAZ (2002m): Ungarn am besten vorbereitet, in: FAZ, 31.10.2002, S. 6.
 - o. V. FAZ (2002n): Ungarn verändert Verfassung für EU-Beitritt, in: FAZ, 18.12.2002, S. 2.
 - o. V. FAZ (2002o): Liberale Parteien vereinigen sich, in: FAZ, 02.02.2002, S. 7.
 - o. V. FAZ (2003a): Entsetzen und Schuldzuweisungen in der tschechischen Regierung, in: FAZ, 03.03.2003, S. 6.
 - o. V. FAZ (2003b): EU-Referendum in Ungarn, in: FAZ, 12.04.2003, S. 7.
 - o. V. FAZ (2003c): Spidla stellt Vertrauensfrage, in: FAZ, 05.03.2003, S. 5.
 - o. V. FAZ (2003d): Zeman bei Präsidentenwahl ausgeschieden, in: FAZ, 25.01.2003, S. 1.
 - o. V. FAZ (2003e): Spidla rechnet mit seinen Gegnern ab, in: FAZ, 14.03.2003, S. 6.
 - o. V. FAZ (2004): Miller will nach EU-Beitritt im Mai zurücktreten, in: FAZ, 27.03.2004, S. 6.
 - o.V. JFB (2003): Démission du vice-Premier ministre Elemér Kiss, in: Le Journal Francophone de Budapest, 06.03.2003.
 - o. V. JoL (1996): Art. 1 of the Law on the Committee for European Integration of 08.07.1996, in: Journal of Laws 8.
 - o. V. RFE/RL (1996): New caucus in Hungarian Parliament, in: RFE/RL Newsline, 12.03.1996.
 - o. V. RFE/RL (1997a): Hungarian junior coalition party leader resigns, in: RFE/RL Newsline, 15.04.1997.
 - o. V. RFE/RL (1997b): Hungarian opposition party re-elects leader, in: RFE/RL Newsline, 23.06.1997.
 - o. V. RFE/RL (1997c): Polish ex-communists choose new leader, in: RFE/RL Newsline, 08.12.1997.
 - o. V. RFE/RL (1997d): Polish president and government to streamline foreign ministry, in: RFE/RL Newsline, 23.12.1997.
 - o. V. RFE/RL (1998a): Hungarian Democratic Forum leader under criticism, in: RFE/RL Newsline, 16.11.1998.
 - o. V. RFE/RL (1998b): Polish government to undergo major reshuffle?, in: RFE/RL Newsline, 21.07.1998.

- o. V. RFE/RL (1999a): Czech deputy minister's resignation forwarded to Havel, in: RFE/RL Newslines, 30.11.1999.
- o. V. RFE/RL (1999b): Czech government extends powers of 'EU minister', in: RFE/RL Newslines, 14.12.1999.
- o. V. RFE/RL (1999c): New chair for Hungarian Democratic Forum, in: RFE/RL Newslines, 01.02.1999.
- o. V. RFE/RL (2000a): Balcerowicz willing to join Olechowski in the center, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 40, 31.10.2000.
- o. V. RFE/RL (2000b): Free Democrat group leader resigns in Hungary, in: RFE/RL Newslines, 05.12.2000.
- o. V. RFE/RL (2000c): Olechowski challenges Kwasniewski in presidential race, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 12, 28.03.2000.
- o. V. RFE/RL (2000d): Olechowski maneuvers to the center, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 38, 17.10.2000.
- o. V. RFE/RL (2000e): Poland's former foreign minister heads liberal party, in: RFE/RL Newslines, 18.12.2000.
- o. V. RFE/RL (2000f): Polish parliament approves Balceowicz as central bank chef, in: RFE/RL Newslines, 22.12.2000.
- o. V. RFE/RL (2000g): Polish president appoints Balcerowicz as chief banker, in: RFE/RL Newslines, 08.12.2000.
- o. V. RFE/RL (2000h): Ruling coalition on the brink of collapse, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 20, 30.04.2000.
- o. V. RFE/RL (2000i): Polish parliament creates special EU commission, in: RFE/RL Newslines, 14.07.2000.
- o. V. RFE/RL (2001a): AWS positions itself for parliamentary elections, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 2, 23.01.2001.
- o. V. RFE/RL (2001b): Brussels urges Warsaw to step up EU-oriented effort, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 44, 20.11.2001.
- o. V. RFE/RL (2001c): Citizen's Platform to squeeze out Freedom Union?, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 2, 23.01.2001.
- o. V. RFE/RL (2001d): First cracks appear in parliamentary group of Polish Peasant Party and that of Civic Platform, in: RFE/RL Newslines, 09.11.2001.
- o. V. RFE/RL (2001e): Former premier refuses place on Poland's EU integration Body, in: RFE/RL Newslines, 13.11.2001.
- o. V. RFE/RL (2001f): Hungarian agriculture minister rejects summons from Torgyan, in: RFE/RL Newslines, 11.07.2001.
- o. V. RFE/RL (2001g): Hungarian Free Democrat leader resigns, in: RFE/RL Newslines, 15.06.2001.
- o. V. RFE/RL (2001h): Hungarian premier nominates new minister, in: RFE/RL Newslines, 03.03.2001.
- o. V. RFE/RL (2001i): Hungarian socialists court former allies, in: RFE/RL Newslines, 03.07.2001.
- o. V. RFE/RL (2001j): Left alliance takes over, in: RFE/RL Poland, Ukraine, and Belarus Report 37, 02.10.2001.
- o. V. RFE/RL (2001k): Left wing wins parliamentary elections, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 36, 25.09.2001.
- o. V. RFE/RL (2001l): Opposition urges Foreign Minister to step down over EU concessions, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 45, 27.11.2001.
- o. V. RFE/RL (2001m): Poland's Civic Platform parliamentary group shrinks, in: RFE/RL Newslines, 14.11.2001.
- o. V. RFE/RL (2001n): Poland's Freedom Union elects new leader, in: RFE/RL Newslines,

15.10.2001.

- o. V. RFE/RL (2001o): Polish ex-premier resigns party leadership over election defeat, in RFE/RL Newsline, 22.10.2001.
- o. V. RFE/RL (2001p): Polish premier designates allays EU fears over coalition partner, in: RFE/RL Newsline, 15.10.2001.
- o. V. RFE/RL (2001q): Polish radical agrarians to support ruling coalition in parliament, in: RFE/RL Newsline, 17.10.2001.
- o. V. RFE/RL (2001r): Ruling coalition outlines tasks, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 39, 16.10.2001.
- o. V. RFE/RL (2001s): SLD, PSL clinch coalition deal, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 38, 9.10.2001.
- o. V. RFE/RL (2001t): Polish official offers resignation over EU entry date controversy, in: RFE/RL Newsline, 24.05.2001.
- o. V. RFE/RL (2001u): Polish premier reprimands official over EU entry date, in: RFE/RL Newsline, 25.05.2001.
- o. V. RFE/RL (2002a): Hungarian Democratic Forum parliament-group leader resigns, in: RFE/RL Newsline, 12.11.2002.
- o. V. RFE/RL (2002b): Hungary's socialist government will seek better EU deal for Hungarian farmers, in: RFE/RL Newsline, 24.04.2002.
- o. V. RFE/RL (2002c): New group emerges in Polish parliament, in: RFE/RL Newsline, 04.05.2002.
- o. V. RFE/RL (2002d): Poland secures 'good deal' to enter EU in 2004, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 48, 17.12.2002.
- o. V. RFE/RL (2002e): Poland's first non-communist premier abandons party, in: RFE/RL Newsline, 18.11.2002.
- o. V. RFE/RL (2002f): Polish deputy premier calls EU deal 'historic chance' for agriculture, in: RFE/RL Newsline, 17.12.2002.
- o. V. RFE/RL (2002g): Polish government and opposition sign pro-integration accord, in: RFE/RL Newsline, 21.11.2002.
- o. V. RFE/RL (2003a): Finger pointing follows low turnout, in: RFE/RL Newsline, 14.04.2003.
- o. V. RFE/RL (2003b): Former Czech Premier's controversial aide leaves ruling party, in: RFE/RL Newsline, 14.04.2003.
- o. V. RFE/RL (2003c): Hungarian Democratic Forum's rift widens, in: RFE/RL Newsline, 26.06.2003.
- o. V. RFE/RL (2003d): Internal bickering plagues Poland's ruling party ahead of crucial meeting, in: RFE/RL Newsline, 24.06.2003.
- o. V. RFE/RL (2003e): Lepper wants to take a chance, in: RFE/RL Poland, Belarus und Ukraine Report 20, 27.05.2003.
- o. V. RFE/RL (2003f): Miller wins vote of confidence, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 23, 17.06.2003.
- o. V. RFE/RL (2003g): Minor party joins Poland's ruling bloc, in: RFE/RL Newsline, 17.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003h): Minor Polish party ready to back government in Parliament, in: RFE/RL Newsline, 11.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003i): Parliament to probe allegations of big-ticket corruption, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 1, 14.01.2003.
- o. V. RFE/RL (2003j): Poland accepts EU offer of mixed farm subsidies, in: RFE/RL Newsline, 05.02.2003.
- o. V. RFE/RL (2003j): Poland says 'yes' to EU membership, in: RFE/RL Poland, Belarus and, Ukraine Report 22, 10.06.2003.
- o. V. RFE/RL (2003k): Poland's Self-Defence to withdraw from local coalitions with ruling party, in: RFE/RL Newsline, 02.04.2003.

- o. V. RFE/RL (2003l): Polish center party elects new leader, in: RFE/RL Newslines, 10.04.2003.
- o. V. RFE/RL (2003m): Polish farm leaders differ over EU membership, in: RFE/RL Newslines, 16.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003n): Polish farmers pelt deputy prime minister with eggs, in: RFE/RL Newslines, 14.02.2003.
- o. V. RFE/RL (2003o): Polish government to buy more pork, in: RFE/RL Newslines, 12.02.2003.
- o. V. RFE/RL (2003p): Polish parliament rejects motion to disband, in: RFE/RL Newslines, 13.04.2003.
- o. V. RFE/RL (2003q): Polish Peasants Party threatens 'No' vote in EU plebiscite, in: RFE/RL Newslines, 14.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003r): Polish premier re-elected as party leader, in: RFE/RL Newslines 30.06.2003.
- o. V. RFE/RL (2003s): Polish premier will seek vote of confidence in his cabinet, in: RFE/RL Newslines, 10.06.2003.
- o. V. RFE/RL (2003t): Polish right-wing party launches anti-EU campaign, in: RFE/RL Newslines, 07.04.2003.
- o. V. RFE/RL (2003u): Polish ruling coalition collapses, in: RFE/RL Newslines, 03.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003v): Premier throws peasants out of government, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 8, 04.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003w): Prime minister proposes early elections, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 13, 08.04.2003.
- o. V. RFE/RL (2003x): War at the top?, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 11, 26.03.2003.
- o. V. RFE/RL (2003y): Did Warsaw comprehend what it negotiated with Brussels?, in: RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report 4, 04.02.2003.
- o. V. SZ (2002): Reform der Europäischen Union, in: SZ, 16.12.2002, S. 1.
- o. V. SZ (2003): Polen entscheiden sich für die EU, in: SZ, 10.06.2003, S. 1.
- Oljasz, Tomasz (1998): EU project rejection, in: The Warsaw Voice 23, 07.06.1998.
- Oljasz, Tomasz (1999): Poland's EU Accession, in: The Warsaw Voice 25, 20.06.1999.
- Oljasz, Tomasz (2000): Movers Shakers and Negotiators, in: The Warsaw Voice 12, 19.03.2000.
- Olt, Reinhard (2002a): Kampf um Stadt und Land, in: FAZ, 19.10.2002, S. 10.
- Olt, Reinhard (2002b): Orbán legt sich quer, in: FAZ, 28.09.2002, S. 8.
- Olt, Reinhard (2002c): Schlag und Rückschlag, in: FAZ, 03.09.2002, S. 10.
- Olt, Reinhard (2003): Mit oder ohne Vergünstigung, in: FAZ, 31.03.2003, S. 12.
- Oschlies, Wolf (2000): Postkommunistische Aufarbeitung in Politik und Recht der Tschechoslowakei und ihrer Nachfolgestaaten, in: Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa: ausgewählte Fallstudien. Hanns-Seidel-Stiftung. München.
- Pavlík, Petr (2002): Europeanisation and transformation of public administration – the case of the Czech Republic. Prag.
- Pehe, Jiří (2002): Czech elections: Victory for a new generation, in: RFE/RL East European Perspectives 17, 21.08.2002.
- Peters, Guy B. (1999): Institutional Theory in Political Science. London.
- Pittaway, Mark und Nigel Swain (1994): Hungary, in: Szajkowski, Bogdan (Hrsg.): Political Parties of Eastern Europe, Russia and the Successor States.
- Plasser, Fritz, Peter A. Ulram und Harald Weidrauch (1997): Politischer Kulturwandel in Ost-Mittel-Europa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung. Opladen.
- Podraza, Andrzej (2000): Central Europe in the process of European integration. A comparative study of strategies of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia towards

deepening and widening of the European Union.

- Pridham, Geoffrey (1995): Democratic Transition and the International Environment: A Research Agenda, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.): Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe.
- Pridham, Geoffrey (1997): The international dimension of democratization: theory, practise and inter-regional comparisons, in: Pridham, Geoffrey u. a. (Hrsg.): Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe.
- Przeworski, Adam (1991): Democracy and the Market. Political Reforms in Eastern Europe and Latin America.
- Putnam, Robert D. (1993): Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton.
- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration Online Papers 8, in: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (Zugriff: 22.12.2004).
- Risse, Thomas u. a. (2000): Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: Green-Cowles, Maria u. a. (Hrsg.): Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change. London.
- Rothstein, Bo (1996): Political Institutions: An Overview, in: Goodin, Robert E. und Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.): A New Handbook of Political Science. New York.
- Rüb, Friedberg (2001d): Schach dem Parlament. Wiesbaden.
- Rüb, Matthias (1996a): Der Herr des Zeltes an der Spitze des Demokratischen Forums, in: FAZ, 07.03.1996, S. 7.
- Rüb, Matthias (1996b): In guten wie in schlechten Zeiten, in: FAZ, 26.11.1996, S. 9.
- Rüb, Matthias (1997): Wer stellt die Frage an das Volk?, in: FAZ, 15.10.1997, S. 16.
- Rüb, Matthias (1998): Künstler des Spagats, in: FAZ, 18.05.1998, S. 16.
- Rüb, Matthias (2001a): Entlastung für Orbán, in: FAZ, 12.02.2001, S. 16.
- Rüb, Matthias (2001b): Klärung auf der Linken, Bewegung auf der Rechten, in: FAZ, 11.06.2001, S. 16.
- Rüb, Matthias (2001c): Politisches Erdbeben in Ungarn, in: FAZ, 08.05.2001, S. 16.
- Rüb, Matthias (2002a): Konservativer Staubsauger, in: FAZ, 05.04.2002, S. 7.
- Rüb, Matthias (2002b): Ungarn kommt nicht zur Ruhe, in: FAZ, 06.05.2002, S. 6.
- Rüb, Matthias (2002c): Vaterlandsverräter, Fremdenhasser, in: FAZ, 08.02.2002, S. 7.
- Rupp, Michael Alexander (1999): The pre-accession strategy and the governmental structures of the Visegrád countries, in: Henderson, Karen (Hrsg.): Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union. London.
- Saxonberg, Steven (1999): A New Phase in Czech Politics, in: Journal of Democracy 1.
- SCEPP, Policy and Legal Advice Centre (Hrsg.) (2002): Aspects of EU-integration in Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary and Slovenia. Belgrad.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Oxford.
- Schimmelfennig, Frank (2004): Starke Anreize, ambivalente Wirkung: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas, in: Leviathan 2.
- Schmidt, Hans-Jörg (1998): Spendenaffäre holt Prager Sozialdemokraten ein, in: Berliner Morgenpost, 20.03.1998.
- Schmitter, Philippe C. (1995a): The Consolidation of Political Democracies: Process, Rhythms, Sequences and Types, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.): Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe.
- Schmitter, Philippe C. (1995b): The International Context of Contemporary Democratization, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.): Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe.
- Schwarz, Karl-Peter (2000a): Die Tschechen sehen sich in ihrem Stolz verletzt, in: FAZ, 11.11.2000, S. 8.

- Schwarz, Karl-Peter (2000b): Tschechisches Linksbündnis, in: FAZ, 16.11.2000, S. 10.
- Schwarz, Karl-Peter (2001a): Die Ära Zeman geht zu Ende, in: FAZ, 09.04.2001, S. 8.
- Schwarz, Karl-Peter (2001b): Ein Pakt wie zwischen Feuer und Wasser, in: FAZ, 26.01.2001, S. 12.
- Schwarz, Karl-Peter (2001c): Politische Gebrauchtwagen, in: FAZ, 17.04.2001, S. 6.
- Schwarz, Karl-Peter (2002): Wie ein Dinosaurier im Biotop, in: FAZ, 17.12.2002, S. 5.
- Schwarz, Karl-Peter (2004): Spidlas Dilemma, in: FAZ, 25.06.2004, S. 3.
- Schwarz, Klaus-Peter (2003): Klaus auf der Burg, in: FAZ, 03.03.2003, S. 1.
- Sedelmeier, Ulrich und Helen Wallace (1996): Policies towards Central and Eastern Europe, in: Wallace, Hellen und William Wallace (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford.
- Shafir, Michael (2000): Radical politics in East-Central Europe – Part IV: the radical left, in: RFE/RL East European Perspectives 3, 09.02.2000.
- Siaroff, Alan (2000): Comparative European Party Systems.
- Siedschlag, Alexander (2000): Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation. Leitideen, Theoriemodelle und europäische Praxisfälle. Opladen.
- Šmejkal, Václav (1998): European policy-making in the Czech Republic – institutional and political framework, in: Lippert, Barbara und Peter Becker (Hrsg.): Towards EU membership. Bonn.
- Smith, Alasdair (1999): A partnership for accession? The implications of EU conditionality for the Central and East European applicants. EUI Working Papers 12.
- Spengeler, Frank (2001b): Parteienlandschaft im Umbruch, in: KAS-Länderberichte 1.
- Spengeler, Frank (2002d): Die neue tschechische Regierung, in: KAS-Länderberichte 7.
- Spengeler, Frank (2002e): Viererkoalition löst sich auf, in: KAS-Länderberichte 2.
- Spengeler, Frank (2002f): Stand der EU-Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, in: KAS-Länderberichte 10.
- Spengeler, Frank (2003d): Parteitag der tschechischen Sozialdemokraten, in: KAS-Länderberichte 4.
- Spengeler, Frank und Anneke Müller (2001a): Kreistags- und Senatswahlen in Tschechien, in: KAS-Auslandsinformationen 1.
- Spengeler, Frank und Anneke Müller (2002a): Tschechien vor den Parlamentswahlen, in: KAS-Länderberichte 6.
- Spengeler, Frank und Anneke Müller (2002b): Wahlen zum Abgeordnetenhaus in Tschechien, in: KAS Auslandsinformationen 7.
- Spengeler, Frank und Anneke Müller (2003a): Präsidentschaftswahlen 2003 in Tschechien, in: KAS-Länderberichte 1.
- Spengeler, Frank und Anneke Müller (2003b): Tschechien hat einen neuen Staatspräsidenten, in: KAS-Länderberichte 3.
- Spengeler, Frank und Anneke Müller (2003c): Tschechien votiert für Europa, in: KAS-Länderberichte 6.
- Spengeler, Frank und Karel Šimka (2000): Rechtsreformen in der Tschechischen Republik: Wahlrecht, Prozessrecht, Nationalbankgesetz, in: KAS-Auslandsinformationen 11.
- Spengeler, Frank und Petr Blazek (1999): Zum Parteitag der Bürgerlich-Demokratischen Partei, in: KAS Politischer Kurzbericht 12.
- Spengeler, Frank und Petr Blazek (2002c): Erste Regierungskrise in Tschechien beigelegt, in: KAS-Länderberichte 9.
- Spengeler, Frank und Petr Blazek (2003e): Tschechien und der EU-Beitritt, in: KAS-Länderberichte 6.
- Stabenow, Michael (1998): Selbstbewußte Töne in der EU-Debatte, in: FAZ, 23.10.1998, S. 16.
- Stabenow, Michael (2003): Nicht nur der Erfolg hat viele Väter, in: FAZ, 15.12.2003, S. 7.

- Stawarska, Renata (1999): EU enlargement from the Polish perspective, in: *Journal of European Public Policy* 6.
- Steinwede, Jacob (1997): Entwicklungschancen sozialdemokratischer Parteien: Polen, Ungarn, die Tschechische und Slowakische Republik im Vergleich. Opladen.
- Stöss, Richard und Dieter Segert (1997): Entstehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 – eine Bilanz, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): *Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*. Opladen.
- Szarvas, László (1995): Parties and Party Factions in the Hungarian Parliament, in: Cox, Terry und Andy Furlong (Hrsg.): *Hungary - the politics of transition*. London.
- Szczerbiak, Aleks (1998): Electoral Politics in Poland: The Parliamentary Elections of 1997, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 3.
- Szczerbiak, Aleks (1999): The Impact of the 1998 Local Elections on the Emerging Polish Party System, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2.
- Szczerbiak, Aleks (2001a): Europe as a re-aligning issue in Polish politics?: Evidence from the October 2000 presidential election. Sussex European Institute Working Paper 48.
- Szczerbiak, Aleks (2001b): Explaining Kwaśniewski's Landslide: The October 2000 Polish Presidential Election, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 4.
- Szczerbiak, Aleks (2001c): Party Structure and Organizational Development in Post-Communist Poland, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2.
- Szczerbiak, Aleks (2002): The Polish Peasant Party: A Mass Party in Postcommunist Eastern Europe?, in *East European Politics and Societies* 3.
- Szikinger, Istvan (2001): Hungary's pliable constitution, in: Zielonka, Jan (Hrsg.): *Democratic consolidation in Eastern Europe – Volume 1: Institutional Engineering*.
- Tewes, Henning (2000): Nachruf auf den politischen Mut – die Regierung Buzek-Balcerowicz in Polen, in: *Osteuropa* 12.
- Tewes, Henning (2002): Führungswechsel und Namensänderung in der RS-AWS, in *KAS-Länderberichte* 4.
- Tewes, Henning (2002b): Polen nach den Lokal- und Regionalwahlen, in: *KAS-Länderberichte* 12.
- Tewes, Henning (2002c): Polen: Eine Zwischenbilanz der Regierung Miller, in: *KAS-Länderberichte* 5.
- Tewes, Henning (2003a): Die Regierung Miller zwischen "Rywingate" und einer Kabinettsumbildung, in: *KAS-Länderberichte* 1.
- Tewes, Henning (2003b): Millers „Flucht nach vorne“. Vorgezogene Neuwahlen im Juni 2004, in: *KAS-Länderberichte* 4.
- Trojansky, Ewald (2002): Klaus-Gegner siegt, in: *Prager Zeitung*, 18.12.2002.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25.
- UKIE, Office of the Committee for European Integration (2004), in: <http://www1.ukie.gov.pl> (Zugriff: 22.12.2004).
- Urban, Jan (2003a): President Vaclav Havel's legacy: moral success, political failure, in: *RFE/RL East European Perspectives* 6, 21.03.2003.
- Urban, Thomas (2003b): Die polnische Krankheit, in: *SZ*, 16.07.2003, S. 11.
- Urban, Thomas (2003c): Rivalität an Polens Spitze, in: *SZ*, 11.06.2003, S. 8.
- Urban, Thomas (2003d): Schatten der Vergangenheit, in: *SZ*, 01.07.2003, S. 7.
- Urban, Thomas (2004): Zwischen den Polen, in: *SZ*, 27/28.03.2004, S. 4.
- Vachudova, Milada Anna (2001): The Czech Republic: The unexpected force of institutional constraints, in: Zielonka, Jan and Alex Pravda (Hrsg.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2: International and Transnational Factors*. New York.

- van Ooyen, Robert Christian (2000): Mißtrauensvotum und Parlamentsauflösung: Regierungssystem der MOE-Staaten im Vergleich. Duisburg.
- Vetter, Reinhold (2002): Konfliktbeladene Wahlen in Ungarn, in: Osteuropa 6.
- Vida, Krisztina (2002): The Management of Accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary, in: The Management of Accession to the European Union. Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Papers 128.
- Vodička, Karel (1997): Das Parteiensystem Tschechiens, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen.
- Vodička, Karel (2002): Das politische System Tschechiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Opladen.
- von Beyme, Klaus (1997): Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel, Wolfgang und Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß. Opladen.
- Walter, Michael (1999): Die Tschechische Republik zehn Jahre nach der samtenen Revolution – eine Zwischenbilanz, in: Aktuelle Ostinformationen 3-4.
- Weigelt, Klaus (2002): Parlamentswahlen in Ungarn, in: KAS-Auslandsinformationen 5.
- Weigelt, Klaus (2003a): Der ungarische Ministerpräsident Medgyessy hat nur ein Jahr nach seinem Amtsantritt sein Kabinett umgebildet, in: KAS-Länderberichte 5.
- Weigelt, Klaus (2003b): Ungarn nur sehr verhalten für den EU-Beitritt, in: KAS-Länderberichte 4.
- Weigelt, Klaus (2003c): Von der Ungarischen Bürgerpartei zum Ungarischen Bürgerbündnis, in: KAS-Länderberichte 5.
- Weigelt, Klaus (2004): Ferenc Gyurcsany zum ungarischen Ministerpräsidenten gewählt, in: KAS-Länderberichte 8.
- Wiatr, Jerzy J. (1999): Political Parties and Cleavage Crystallization in Poland, 1989-1993, in: Lawson, Kay (Hrsg.): Cleavages, parties, and voters: studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania.
- Widmaier, Ulrich (1999): Regierungssystem Zentral- und Osteuropas. Opladen.
- Wojtaszczyk, Konstanty Adam (1994): Polen nach den Wahlen zum September 1993 – Stabilität oder Krise des Staates, in: Segert, Dieter (Hrsg.): Konfliktregulierung durch Parteien und politische Stabilität in Ostmitteleuropa. Frankfurt a. M.
- Zielonka, Jan und Alex Pravda (Hrsg.) (2001): Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2: International and Transnational Factors. New York.
- Ziemer, Klaus (1997): Das Parteiensystem Polens, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen.
- Ziemer, Klaus und Claudia Matthes (2002): Das politische System Polens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Opladen.

Selbstständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich eidesstattlich, daß die von mir eingereichte Dissertation mit dem Titel „Institutioneller Wandel und europäische Integration: Der Einfluß des EU-Beitrittsprozesses auf die Politikgestaltung in Polen, Tschechien und Ungarn“ auf Grundlage der angegebenen Hilfsmittel und Hilfen selbstständig angefertigt worden ist.